

Icke behörig medlemsstats ansvar och 4 kap. 5 § socialförsäkringsbalken (SFB)

Försäkringskassans ställningstagande

Rättsläget har förändrats på ett sådant sätt att den tillämpning som framkommer i Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) dom HFD 2014 ref. 64¹ inte längre ska tillämpas. Försäkringskassan ska därför tillämpa 4 kap. 5 § SFB som uppger att den som är försäkrad i en annan stat enligt förordning 883/2004² inte är försäkrad för sådana förmåner enligt balken som omfattas av förordningen.

Bakgrund och överväganden

HFD 2014 ref. 64

Domen handlade om en person som flyttade med sitt barn från Lettland till Sverige i augusti 2010. Under perioden fram till oktober 2011 var personen föräldraledig från sin anställning i Lettland och fick under den aktuella perioden en kontantförmån från Lettland med anledning av sin anställning där. Personen var fortsatt omfattad av lettisk lagstiftning enligt förordningens lagvalsbestämmelser fram till dess att rätten till kontantförmånen upphörde (artikel 1 a, 11.2, och 11.3.a i förordning 883/2004). Personen fick också barnbidrag från Lettland. Personen gjorde anspråk på barnbidrag från Sverige från och med tidpunkten för bosättning i Sverige, det vill säga från och med augusti 2010.

HFD hänvisade inledningsvis till artikel 68.1 i förordning 883/2004, som innehåller prioritetsregler när rätt till familjeförmåner under samma period och för samma familjemedlemmar finns enligt flera medlemsstaters lagstiftning. HFD uttalade därefter att det följer av 4 kap. 5 § SFB att den sökande inte var försäkrad för barnbidrag enligt SFB. Enligt HFD uppkom därför inte något sammanträffande av förmåner i den mening som avses i artikel 68 i förordning 883/2004.

Därefter prövade HFD i vilken utsträckning en tillämpning av 4 kap. 5 § SFB är förenlig med EU-rätten. Vid prövningen beaktade HFD särskilt praxis från EU-domstolen som rör tillämpning av lagvalsreglerna för familjeförmåner avseende förordning 1408/71³ (mål C-352/06, Bosmann, och de förenade målen C-611/10 och 612/10, Hudzinski och Wawrzyniak). Enligt HFD framgick av dessa domar att den icke behöriga staten inte bara kan ha en möjlighet att utge

¹ HFD meddelade domen den 2 juli 2014

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

³ Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen

Beslutsdatum
2024-04-24Vår beteckning
Dnr FK 2024/008897
Serienummer
2024:07

familjeförmåner enligt dess nationella lagstiftning utan också en skyldighet att bortse från nationella bestämmelser som begränsar rätten till förmåner. Vidare angav HFD att förhållandena i det aktuella målet skulle prövas mot förordning 883/2004 och fördragets regler om fri rörlighet för arbetstagare, men konstaterade att det materiella innehållet är väsentligen detsamma som i tidigare förordning 1408/71. Enligt HFD gällde EU-domstolens praxis avseende förordning 1408/71 därför även mål som ska bedömas med stöd av förordning 883/2004.

HFD gjorde bedömningen att eftersom den sökande bodde med sitt barn i Sverige hade de en starkare anknytning till den icke behöriga medlemsstaten än vad som var fallet i målen Hudzinski och Wawrzyniak. Enligt HFD kunde det inte anses förenligt med EU-domstolens praxis att barnets rätt till barnbidrag helt faller bort av den anledningen att föräldern omfattades av ett annat lands lagstiftning under den aktuella perioden. HFD:s slutsats blev därför att barnbidrag skulle betalas ut med ett belopp motsvarande skillnaden mellan det svenska och det lettiska barnbidraget för den aktuella tiden.

Försäkringskassans ställningstagande utifrån HFD 2014 ref. 64

Med anledning av domen gjorde Försäkringskassan ställningstagandet att regelverket skulle tolkas så att 4 kap. 5 § SFB inte kan tillämpas, om resultatet av en sådan tillämpning skulle innebära att barnet går miste om en rätt till familjeförmån motsvarande minst den som barnet skulle haft rätt till enbart med stöd av SFB. Rätt till förmån skulle alltid först prövas i enlighet med förordning 883/2004 och förordning 987/2009⁴ och om den bedömningen skulle resultera i att barnet inte ges rätt till förmån som motsvarar det belopp som barnet skulle haft rätt till endast med stöd av SFB kan inte 4 kap. 5 § SFB tillämpas.

EU-domstolens dom i de förenade målen C-95/18 och C-96/18, Giesen, van den Berg och Franzen

Målet C-95/18⁵ gällde två personer, van den Berg och Giesen, som var bosatta i Nederländerna. Van den Berg respektive Giesens maka hade under vissa perioder arbetat i Tyskland. När Van den Berg ansökte om pensionsförmåner och Giesen ansökte om pensionsförmåner samt partnertillägg fick de med anledning av nämnda perioder av arbete i Tyskland sänkta förmånsbelopp från Nederländerna. Från Tyskland fanns dock inte rätt till förmåner eftersom det arbete som utförts där var av ringa omfattning.

Målet C-96/18 gällde en person, Franzen, som var bosatt i Nederländerna och fick barnbidrag där. När hon började arbeta i Tyskland 20 timmar per vecka drogs barnbidraget in med hänvisning till att tysk lagstiftning var tillämplig enligt förordning 1408/71. I Tyskland var hon dock utesluten från de flesta grenar av social trygghet eftersom hon arbetade för lite.

EU-domstolen hade i ett tidigare mål, C-382/13 Franzen m.fl, prövat två frågor utifrån samma situation som i C-95/18 och C-96/18, men inte prövat en tredje fråga som den nationella domstolen ställt. Den tredje frågan handlade om

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

⁵ EU-domstolens dom i de förenade målen kom den 19 september 2019

Beslutsdatum
2024-04-24Vår beteckning
Dnr FK 2024/008897
Serienummer
2024:07

nationella bestämmelser som bl.a. innebar att den som enligt ett fördrag eller ett beslut av en folkrättslig organisation omfattas av en annan stats lagstiftning inte ska betraktas som försäkringstagare.

Den nationella domstolen ansåg att det, mot bakgrund av C-382/13 inte var möjligt att utan något rimligt tvivel besvara frågan huruvida unionsrätten, under sådana omständigheter som de i de nationella målen, inte endast gör det möjligt utan framför allt kräver att en nationell lagstiftning, enligt vilken en invånare i Nederländerna inte omfattas av den allmänna socialförsäkringen i nämnda medlemsstat om vederbörande arbetar i en annan medlemsstat och enligt artikel 13 i förordning 1408/71 omfattas av lagstiftningen om social trygghet i den medlemsstaten, inte ska tillämpas. Den hänskjutande domstolen ställde därför i de förenade målen C-95/18 och C-96/18 på nytt frågor till EU-domstolen.

Frågorna till EU-domstolen

Den nationella domstolens första fråga var om artiklarna 45 och 48 i EUF-fördraget utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken den som enligt ett fördrag eller ett beslut av en folkrättslig organisation omfattas av en annan stats lagstiftning inte betraktas som försäkringstagare i en situation där de berörda personerna enligt anställningslandets lagstiftning inte har rätt till förmåner på grund av att de arbetat i ringa omfattning.

Domstolen ville även veta om artikel 13 i förordning 1408/71 utgjorde hinder för att en person som Giesens maka, som före den 1 januari 1989 var försäkrad enligt nationell lagstiftning, förvärvar rätt till förmåner vid ålderdom för de perioder hon arbetat i en annan medlemsstat. Eller om rätten till förmån enligt nationell lagstiftning ska anses utgöra en sådan rätt till förmåner som inte är beroende av villkor om anställning eller försäkring som avses i domen C-352/06 Bosmann, så att resonemanget i den domen kan tillämpas i hennes fall.

EU-domstolens skäl

Vad gäller den första frågan konstaterade EU-domstolen att principen om en enda tillämplig lagstiftning kommer till uttryck i artikel 13 i förordning 1408/71. Förordningen hindrar dock inte en persons bosättningsmedlemsstat från att – under vissa villkor – bevilja familjeförmåner eller förmåner vid ålderdom med tillämpning av nationell lagstiftning, även om personen omfattas av arbetsmedlemsstatens lagstiftning.

Den nederländska lagstiftningen utesluter dock att en person som är bosatt inom landet är ansluten till det nationella systemet för social trygghet när vederbörande arbetar i en annan medlemsstat. EU-domstolen konstaterade att unionens primärrätt inte kan garantera att en persons flytt till en annan medlemsstat är konsekvensneutral. Artikel 45 i EUF-fördraget kan inte tolkas så att den ger en migrerande arbetstagare rätt att i bosättningsmedlemsstaten göra anspråk på samma socialförsäkringsskydd som personen hade haft om han eller hon arbetat i den medlemsstaten, när personen arbetar i en annan medlemsstat och där inte har rätt till förmåner.

I artikel 48 i EUF-fördraget förskrivs enbart samordning av medlemsstaternas lagstiftningar, inte harmonisering. Artikel 48 kan enligt EU-domstolen inte tolkas som så att den ålägger en medlemsstat som inte är behörig att ge en

Beslutsdatum
2024-04-24Vår beteckning
Dnr FK 2024/008897
Serienummer
2024:07

migrerande arbetstagare som är anställd i en annan medlemsstat socialförsäkringsskydd under sådana omständigheter som i de aktuella målen. Det skulle nämligen ifrågasätta det system för samordning som kommit till uttryck genom principen om en tillämplig lagstiftning. En sådan tolkning skulle riskera leda till att endast lagstiftningen i den medlemsstat som erbjuder det mest förmånliga socialförsäkringsskyddet tillämpas. Ett sådant anknytningskriterium skulle vara svårt att tillämpa och skulle kunna rubba den ekonomiska balansen i det systemet. Domstolen erinrade om möjligheten att komma överens om undantag enligt artikel 17 i förordning 1408/71 i situationer när en person inte har rätt till förmåner i anställningsmedlemsstaten.

Vad gäller den andra frågan konstaterade EU-domstolen att även om inget hindrar bosättningsmedlemsstaten från att utge förmåner enligt sin nationella lagstiftning när en person omfattas av en annan medlemsstats lag enligt förordningen, så kan man inte kräva att den personen ska vara försäkrad. Att ålägga en person försäkringsplikt, och därmed betalning av avgifter, skulle innebära att en migrerande arbetstagare riskerade att behöva betala socialavgifter i två olika medlemsstater. Det står dock bosättningsmedlemsstaten fritt att bevilja förmåner på ett annat anknytningskriterium än arbete eller försäkring, till en person som är bosatt inom medlemsstaten om ett sådant beviljande är möjligt enligt nationell lagstiftning.

Hur dömde EU-domstolen?

EU-domstolen ansåg att artiklarna 45 och 48 i EUF-fördraget ska tolkas så att de inte utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken en migrerande arbetstagare, som är bosatt i den medlemsstaten och som omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där han eller hon är anställd, inte omfattas av socialförsäkringen i bosättningsmedlemsstaten. Detta gäller även om lagstiftningen i anställningsmedlemsstaten inte ger arbetstagaren någon rätt till ålderspension eller barnbidrag.

Ändrat rättsläge

C-95/18 och C-96/18 gäller frågan om den icke behöriga statens ansvar, vilket har varit uppe för prövning i tidigare domar i EU-domstolen. EU-domstolen har i målet C-352/06, Bosmann uttalat att det inte finns något som hindrar den stat som inte är behörig att utge förmåner, om det finns en anknytning till den staten genom bosättning. I de förenade målen C-611/10 och 612/10 hade personerna istället anknytning till den icke behöriga staten genom obegränsad skattskyldighet. De ansågs vara berättigade till mellanskillnaden mellan förmånen från den icke behöriga staten och förmånen som utgavs från den behöriga staten.

Utifrån EU-domstolens praxis har HFD i HFD 2014 ref. 64 slagit fast att kompletterande barnbidrag skulle utbetalas från Sverige till en person bosatt i Sverige som omfattades ett annat lands lagstiftning.

I de förenade målen C-95/18 och C-96/18 vidhåller EU-domstolen sin tidigare praxis att det inte finns något hinder för den medlemsstat som inte är behörig att utge förmåner. Domstolen tydliggör också att det inte kan uppställas krav på att personen ska vara försäkrad och betala socialavgifter. Domen tydliggör dock även att EU-rätten inte utgör hinder mot en nationell bestämmelse som

Beslutsdatum
2024-04-24Vår beteckning
Dnr FK 2024/008897
Serienummer
2024:07

innebär att personer som omfattas av ett annat lands lagstiftning enligt förordning 883/2004 inte anses försäkrade nationellt. Domen klargör därmed att det inte finns någon skyldighet att utge förmåner som icke behörig stat.⁶

I 4 kap. 5 § SFB stadgas att den som är försäkrad i en annan stat enligt förordning 883/2004 inte är försäkrad för sådana förmåner enligt balken som omfattas av förordningen. EU-domstolens dom i de förenade målen C-95/18 och C-96/18 klargör att det inte finns något hinder mot en sådan bestämmelse. Rättsläget har därför förändrats på ett sådant sätt att den tillämpning som framkommer i HFD:s dom HFD 2014 ref. 64 inte längre är aktuell.

Aktuella bestämmelser, rättspraxis m.m.

Artiklarna 45 och 48 i EUF-fördraget

4 kap. 5 § SFB

EU-domstolens dom i de förenade målen C-95/18 och C-96/18, Giesen, van den Berg och Franzen

Mänskliga rättigheter, diskriminering, jämställdhet och barnrätt

Det rättsliga ställningstagandet förväntas inte påverka frågor om mänskliga rättigheter, diskriminering, jämställdhet eller barnrätt. Förordning 883/2004 bygger på att en person alltid ska omfattas av något lands lagstiftning.

Försäkringskassan

Marie Axelsson
Beslutsfattare

Viktoria Sjöberg
Föredragande

⁶ Domarna har även kommenterats av professor Anne Pieter van der Mei och Ph.D. - Legal Policy Advisor Eva van Ooij i *The Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2022 | Volume 29 Issue 1 February 2022, *The judicial finetuning of the EU rules determining the applicable social security legislation* s. 132–155.