

HFD 2017 ref. 44

Enbart det förhållandet att en person omfattas av reglerna om efterskydd i socialförsäkringsbalken innebär inte att svensk lagstiftning ska tillämpas enligt förordning nr 883/2004.

6 kap. 8 § andra stycket socialförsäkringsbalken; artikel 1 a, artikel 11.1, artikel 11.2 och artikel 11.3 a i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 28 juni 2017 följande dom (mål nr 2693-16).

Bakgrund

I förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen finns s.k. lagvalsregler som reglerar vilket lands lag som ska tillämpas för personer som befinner sig i en gränsöverskridande situation inom unionen. I huvudsak innebär regleringen att de som arbetar som anställda i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den staten medan övriga omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där de är bosatta. Även de som med anledning av sitt arbete som anställd erhåller en kontantförmån, t.ex. sjukpenning, anses utöva denna verksamhet.

I förordningen finns en definition av innebörd att med arbete som anställd avses en verksamhet eller en likvärdig situation som betraktas som sådan vid tillämpningen av lagstiftningen om social trygghet i den medlemsstat där denna verksamhet utövas eller denna situation råder. I en tidigare förordning på området definierades anställda i stället som de som är försäkrade mot de risker som täcks av grenarna i ett system för social trygghet för anställda.

Enligt de svenska reglerna om efterskyddstid i socialförsäkringsbalken upphör den arbetsbaserade försäkringen enligt huvudregeln att gälla först tre månader efter den dag då arbetet har upphört.

M.S. var anställd i Sverige till och med den 15 december 2014. En kort tid därefter återvände han till Polen där hans familj är bosatt.

Försäkringskassan beslutade att bevilja barnbidrag och flerbarnstillägg för M.S:s barn från januari till och med mars 2015. Som skäl för beslutet anfördes att M.S. omfattades av den arbetsbaserade försäkringen på grund av efterskydd under perioden 16 december 2014–15 mars 2015. Vidare anfördes att Sverige är det land som i första hand ska betala familjeförmåner, då den andra

föräldern bor i Polen och inte arbetar där samt då barnen är bosatta i Polen.

M.S. började åter arbeta i Sverige den 8 februari 2015.

Allmänna ombudet för socialförsäkringen överklagade beslutet till förvaltningsrätten och yrkade att det skulle upphävas såvitt avsåg januari och februari 2015. Enligt det allmänna ombudet kunde M.S. inte på grund av reglerna om efterskydd likställas med en person som är anställd i Sverige enligt lagvalsregeln i förordning nr 883/2004.

Förvaltningsrätten, som avslag överklagandet, konstaterade att socialförsäkringsbalkens bestämmelser om efterskydd innebär att man är försäkrad såsom anställd under efterskyddstiden. Enligt förvaltningsrätten får detta anses vara en sådan likvärdig situation som avses i förordning nr 883/2004.

Allmänna ombudet fullföljde sin talan till kammarrätten, som delade förvaltningsrättens bedömning och avslag överklagandet.

Yrkanden m.m.

Allmänna ombudet för socialförsäkringen yrkar att underinstansernas avgöranden ska upphävas och anför bl.a. följande.

I den tidigare gällande regleringen, förordning (EEG) nr 1408/71, var definitionen av begreppet anställd en annan och anknot mer direkt till försäkringsskyddet. I förordning nr 883/2004 finns inte denna direkta koppling och det regleras i stället särskilt att en person som med anledning av sitt arbete som anställd uppbär en kontantförmån anses utöva denna verksamhet. Vidare har förordningen utökats till att omfatta även icke förvärvsaktiva, vilket innebär att även personer utan arbete kan omfattas enbart genom bosättning. Efterskyddstid i Sverige skulle då kunna inverka på förordningens bestämmelser om icke förvärvsaktiva. Dessa två omständigheter tyder på att man velat komma ifrån den tidigare tydliga kopplingen till försäkringsskyddet. Med arbete i Sverige avses förvärvsarbete. Det framgår av förarbetena att efterskydd inte likställs med förvärvsarbete. Eftersom efterskydd inträder när en anställning har upphört är efterskydd inte en likvärdig situation som arbete som anställd.

M.S. anför bl.a. följande. Han åkte hem till familjen under jul- och nyårshelgerna. Han har anmält detta till Försäkringskassan och har förklarat att han skulle arbeta i Sverige igen efter helgerna. Under tiden i Polen har han inte utfört arbete.

Försäkringskassan har yttrat sig i målet och anför bl.a. följande. Förordning nr 883/2004 hänvisar till vad som gäller enligt den nationella lagstiftningen om social trygghet, i detta fall socialförsäkringsbalken. I 6 kap. socialförsäkringsbalken regleras visserligen vad som avses med arbete som anställd separat från vem som anses försäkrad för arbetsbaserade förmåner. Det räcker alltså inte

att man har ett förvärvsarbete i Sverige, utan man måste även vara försäkrad för arbetsbaserade förmåner. Att göra en åtskillnad mellan dessa skulle innebära att svensk lagstiftning enligt förordning nr 883/2004 ska gälla samtidigt som personerna inte bedöms som försäkrade för arbetsbaserade förmåner. Under efterskyddstiden är en person försäkrad på samma villkor som om han eller hon hade arbetat, dvs. denna tid är likvärdig med arbete som anställd när det gäller försäkringsvillkoren. Efterskyddstid är därför en situation likvärdig med arbete som anställd.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är om enbart det förhållandet att en person till följd av reglerna om efterskyddstid kvarstår i den arbetsbaserade försäkringen innebär att svensk lagstiftning är tillämplig enligt förordning nr 883/2004.

Rättslig reglering m.m.

Förordning nr 883/2004

Förordning nr 883/2004 syftar till att säkerställa samordning mellan de nationella socialförsäkringssystemen inom EU.

Enligt en definition i artikel 1 a avses med arbete som anställd en verksamhet eller en likvärdig situation som betraktas som sådan vid tillämpningen av lagstiftningen om social trygghet i den medlemsstat där denna verksamhet utövas eller denna situation råder.

I avdelning II i förordningen finns bestämmelser som reglerar fastställande av tillämplig lagstiftning (artiklarna 11–16).

Enligt artikel 11.1 ska de personer som förordningen tillämpas på omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning. Denna lagstiftning ska fastställas i enlighet med avdelning II.

Vid tillämpning av denna avdelning ska enligt artikel 11.2 de personer som med anledning av sitt arbete som anställd erhåller en kontantförmån anses utöva denna verksamhet.

Enligt huvudregeln i artikel 11.3 a ska en person som arbetar som anställd i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten. En person på vilken artikel 11.3 a eller någon annan särskild bestämmelse om tillämplig lagstiftning inte är tillämplig, omfattas enligt artikel 11.3 e av lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt.

Av artikel 67 i förordningen följer att personer ska ha rätt till familjeförmåner i enlighet med lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten även för sina familjemedlemmar som är bosatta i en

annan medlemsstat som om de vore bosatta i den förra medlemsstaten.

Efterskyddstid

Enligt 6 kap. 2 § socialförsäkringsbalken avses med arbete i Sverige förvärvsarbete i verksamhet här i landet om inget annat särskilt anges. Enligt huvudregeln i 8 § andra stycket upphör den arbetsbaserade försäkringen att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll (efterskyddstid).

I förarbetena anges bl.a. följande. Principiellt sett bör skyddet enligt den arbetsbaserade delen upphöra när anställningen upphör. Å andra sidan är det inte rimligt att strikt upprätthålla en sådan princip. Det framstår som orimligt om en person exempelvis skulle ställas utan sjukpenningförsäkring på grund av att han i samband med byte av anställning under en kort tid inte är förvärvsverksam. Mot denna bakgrund är det motiverat med ett visst generellt efterskydd (prop. 1989/90:119 s. 115 och 117).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Utredningen i målet visar att M.S:s anställning i Sverige upphörde den 15 december 2014, att han i samband med detta återvände till sin familj i Polen samt att han inte har utfört något arbete där.

I den inledande definitionen av begreppet ”arbete som anställd” i artikel 1 a i förordning nr 883/2004 anges att med detta avses en verksamhet eller en likvärdig situation som betraktas som sådan vid tillämpningen av lagstiftningen om social trygghet i den medlemsstat där denna verksamhet utövas eller denna situation råder.

Reglerna om tillämplig lagstiftning, som är bindande för medlemsstaterna oavsett hur den nationella rätten är utformad, finns emellertid i avdelning II i förordningen.

För att omfattas av lagsvalsbestämmelsen i artikel 11.3 a förutsätts att en person antingen är anställd eller, som en följd av bestämmelsen i artikel 11.2, erhåller en arbetsbaserad kontantförmån.

M.S:s anställning har upphört och det har inte framkommit att han därefter har erhållit någon kontantförmån på grund av arbete i den mening som avses i artikel 11.2.

Enbart det förhållandet att M.S. kvarstår i den arbetsbaserade försäkringen under efterskyddstiden kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte anses innebära att han omfattas av svensk lagstiftning enligt artikel 11.3 a. En sådan tolkning kan inte anses oförenlig med artikel 48 i EUF-fördraget (jfr t.ex. Hudzinski och Wawrzyniak, C-611/10 och C-612/10, EU:C:2012:339, p. 43 f.).

Följaktligen har rätten till barnbidrag för de i Polen bosatta barnen upphört i samband med att anställningen upphörde den 15 december 2014. Att M.S. börjat arbeta i Sverige igen efter en förhållandevis kort tid föranleder inte någon annan bedömning. Överklagandet ska således bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och förklarar att rätten till barnbidrag och flerbarnstillägg upphörde när M.S:s anställning i Sverige avslutades.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Nymansson, Askersjö, Baran* och *Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren Emma Holm.

Förvaltningsrätten i Malmö (2015-11-12, ordförande Tired):

Av utredningen i målet framgår att M.S. har arbetat i Sverige till och med den 15 december 2014 och sedan återvänt till Polen där hans hustru och två barn är bosatta. Enligt återopade handlingar har han åter börjat arbeta i Sverige från och med den 8 februari 2015. Enligt lagvalsregeln i förordningens artikel 11 3 a omfattas M.S. av det svenska socialförsäkrings-systemet så länge han arbetar som anställd i Sverige. I nationell svensk lagstiftning finns ett krav på bosättning i Sverige för rätt till barnbidrag. Nationella regler om krav på bosättning i ett land är dock utifrån EU-rättens praxis att anse som otillåten indirekt diskriminering och kan därför inte upprätthållas. Rätten till barnbidrag i nu aktuellt fall grundar sig därmed på det arbete som M.S. har i Sverige.

M.S. anställning i Sverige upphörde den 15 december 2014. Frågan i målet blir därmed om han även för tiden efter att anställningen upphört är att betrakta som anställd utifrån definitionen i artikel 1 a i förordning 883/2004.

Av förordningens artikel 1 a framgår att med anställd avses även en likvärdig situation som betraktas som arbete som anställd vid tillämpningen av nationell lagstiftning. Definitionen på vad som är att anse som en likvärdig situation tar här således sikte på de svenska bestämmelserna om social trygghet. Av förarbetena till bestämmelsen i 6 kap. 8 § andra stycket socialförsäkringsbalken framgår att efterskyddstiden avser en tidsrymd som den arbetsbaserade försäkringen alltjämt ska gälla efter det att ett arbete har upphört (prop. 1998/99:119 s. 184). Under förutsättning att den enskilde under efterskyddstiden inte börjar arbeta i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring i det landet är personen således försäkrad såsom anställd under efterskyddstiden och får därmed anses vara i en sådan likvärdig situation som avses i artikel 1 a. Av utredningen framgår inte annat än att M.S. inte har arbetat i något annat land än Sverige under den i målet aktuella perioden. Han är därmed alltjämt att anse

som anställd här i förordningens mening. Försäkringskassan har således haft rätt att på den grunden betala ut barnbidrag och flerbarnstillägg till M.S. i enlighet med det överklagade beslutet. Det saknas därför även skäl för återförvisning avseende rätten till ersättning för mars 2015. Allmänna ombudets överklagande ska därmed avslås i sin helhet. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2016-03-18, Bergström, Mårdberg och Dunnington):

Kammarrätten gör samma bedömning som förvaltningsrätten och överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.