

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Den externa dimensionen av EU:s samordning av social trygghet"

COM(2012) 153 final

(2013/C 11/15)

Föredragande: **José María ZUFIAR Narvaiza**

I en skrivelse av den 18 april 2012 bad Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett yttrande om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Den externa dimensionen av EU:s samordning av social trygghet"

COM(2012) 153 final.

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 oktober 2012.

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 137 röster för, 2 röster emot och 9 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén anser att ekonomins globalisering och den efterföljande ökningen av handeln och migrationsströmmarna kräver att internationaliseringen av de sociala normerna fördjupas i syfte att uppnå att medborgarna rent generellt, samt både migrerande och bofasta arbetstagare oberoende av nationalitet, inte får sina rättigheter kränkta, och att de kan dra fördel av det som skulle kunna benämnas "social globalisering". Det handlar om brister och fördelar som även påverkar företagen.

1.2 Följaktligen välkomnar EESK kommissionens meddelande "Den externa dimensionen av EU:s samordning av social trygghet". I meddelandet framhålls vikten av en gemensam EU-strategi när det gäller samordningen av socialförsäkringssystemen med tredjeländernas system, samtidigt som man respekterar de nationella befogenheterna och säkrar nödvändig samordning och förenlighet med EU-rätten i de bilaterala avtal om social trygghet som ingås med tredjeländer. EESK efterlyser även ett förstärkt samarbete mellan medlemsstaterna för att de ska få den information och de instrument som krävs för att utveckla en internationell samarbetspolitik på detta område. Det framhålls slutligen att både företag och medborgare i tredjeländer är medvetna om att alla medlemsstater har sitt eget socialförsäkringssystem, vilket kan medföra vissa hinder om de vill etablera sig i EU.

1.3 EESK stöder samordningsreglernas externa dimension i meddelandet och det faktum att man fokuserar på samstämmighet mellan de nationella aspekterna och EU-aspekterna för att undvika obalans, brister och luckor.

1.4 Kommittén vill framhålla de kvalitativa framsteg som har gjorts i och med antagandet av besluten om samordning av de sociala trygghetssystemen med Marocko, Algeriet, Tunisien, Israel, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Kroatien. Vi vill uppmantra rådet att fortsätta på den inslagna vägen även när det gäller förslagen till beslut beträffande Montenegro, San Marino, Albanien och Turkiet.

1.5 Det vore lämpligt att utveckla EU:s övergripande strategi genom EU-avtal som respekterar de nationella befogenheterna men reducerar vissa brister som är en följd av de nationella systemen och skapar bättre förutsättningar för samtliga medlemsstater.

1.6 Kommittén uppmanar rådet att ge kommissionen mandat att, inom de rättsliga ramar som anges i fördragen, skynda på förhandlingarna med de framväxande industrimakterna Brasilien, Ryssland, Indien och Kina (Brik-länderna), Balkanländerna och grannländerna i Östeuropa samt med andra länder som har ett stort antal medborgare som arbetar inom EU⁽¹⁾, och ingå internationella avtal om social trygghet som kan säkra ett ömsesidigt skydd för EU-medborgarna och medborgarna i de tredjeländer som undertecknat avtalen. EESK påminner särskilt om nödvändigheten av att skydda medborgarna i länder som på grund av sin geopolitiska och ekonomiska situation inte anses vara av strategisk betydelse för unionen och som följaktligen kan bli de mest missgynnade.

⁽¹⁾ Över 20 miljoner tredjelandsmedborgare arbetar i olika EU-länder.

1.7 EU:s externa åtgärder på detta område skulle kunna kompletteras genom att man utformar en multilateral politik som innebär närmare förbindelser med andra internationella organisationer eller överstatliga regionala enheter. Ett bra exempel på denna typ av multiregionalt samarbete är den iberamerikanska konventionen om social trygghet som omfattar de latinamerikanska länderna, Spanien och Portugal. EESK stöder kommissionens och det chilenska ordförandeskapets initiativ inför det kommande toppmötet mellan stats- och regeringscheferna från EU, Latinamerika och Västindien, som har som mål att förbättra samarbetet mellan parterna på socialförsäkringsområdet.

1.8 Kommittén uppmanar associeringsråden mellan EU och respektive tredjeländer att slutföra arbetet med att få till stånd ett slutgiltigt godkännande av besluten om samordning av de system för social trygghet som fastställs i associerings- och stabilitetsavtalen med Israel, Tunisien, Algeriet, Marocko, Kroatien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.

1.9 Nuvarande och framtida associeringsavtal bör, vare sig det handlar om handelsavtal eller ekonomiska partnerskap, innehålla bilaterala bestämmelser om social trygghet, framför allt beträffande likabehandling, överförande av pensionsrättigheter och borttagande av dubbla sociala avgifter.

1.10 EESK föreslår att EU:s samarbete på området för social trygghet ska fokusera på de länder som vill infria målsättningarna i ILO:s initiativ om socialt grundskydd, men som är i behov av stöd för att uppfylla kraven eller genomföra ytterligare förbättringar. Därigenom blir det möjligt att underteckna bilaterala socialförsäkringsavtal grundade på principerna om likabehandling, bibehållande av de rättigheter som förvärvats, bibehållande av rättigheter som håller på att förväras, samt administrativt samarbete. Förordning (EG) nr 883/2004⁽²⁾ samt ILO:s konvention nr 157⁽³⁾ och ILO:s rekommendation nr 167⁽⁴⁾ kan fungera som förebilder efter nödvändig anpassning.

1.11 Vi uppmanar kommissionen att övervaka alla gällande bilaterala avtal som ingåtts mellan medlemsstaterna och tredjeländer genom att regelbundet uppdatera en förteckning över dessa instrument och kontrollera att de överensstämmer med EU:s principer och relevant rättspraxis.

2. Inledning

2.1 Kommittén är medveten om att medlemsstaterna i fråga om samordning av socialförsäkringssystemen har utformat bieller multilaterala riktlinjer med tredjeländer via internationella avtal. Denna metod kan dock visa sig vara alltför fragmentarisk och ofullständig, eftersom den i många fall endast fokuserar på

att skydda medborgare i signatärstaterna eller på att försvara konkreta intressen som inte alltid delas av samtliga medlemsstater.

2.2 Dessa internationella bilaterala avtal har visserligen stor betydelse, men de kan leda till en situation där alla tredjelandsmedborgare inte åtnjuter samma rättigheter och garantier inom EU. Det skulle kunna inträffa att en tredjelandsmedborgare i en viss medlemsstat endast kommer i åtnjutande av socialförsäkring och överföring av pensionsrättigheter om det finns ett bilateralt avtal där principen om likabehandling fastställs. Följaktligen kommer en medborgare från ett land som har ingått ett bilateralt avtal att omfattas av socialförsäkringssystemet, medan en medborgare från ett land som saknar ett sådant avtal inte har denna rättighet, trots att båda arbetar för samma företag och i samma personalkategori. Det skulle också kunna hända att en tredjelandsmedborgare är skyddad enligt den nationella lagstiftningen i en medlemsstat men inte i en annan, vilket kan påverka den rättvisa konkurrensen mellan länderna. I det första fallet måste det följaktligen göras inbetalningar till socialförsäkringen för tredjelandsmedborgaren, men däremot inte i det andra. Detta medför en ekonomisk fördel för den andra staten som sparar in på utgifterna för socialförsäkring. Härigenom riskerar man att förstöra bilden av EU som en plats där det råder jämställdhet och där diskriminering är frånvarande eller utrotad.

2.3 Det skulle också undergräva den princip, fastställd i direktivet om utstationering av arbetstagare, som kräver samma behandling av utstationerade arbetstagare som av medborgarna i medlemsstaten.

2.4 Kommittén anser dessutom att samordningsbestämmelsernas externa dimension bör användas för att försvara EU-medborgarnas rättigheter då de befinner sig utanför EU eller har arbetat eller arbetar i tredjeländer.

2.5 Vi anser att idén att de enskilda medlemsstaterna var för sig förhandlar om bilaterala avtal med vart och ett av tredjeländerna är ett positivt och lovtärbart initiativ, men samtidigt ofullständigt. Ett sådant system skulle kräva enorma, överdrivna och oproportionerliga ansträngningar, och det finns ingen garanti för att det blir framgångsrikt. Dessutom skulle innehållet i avtalen kunna skilja sig åt eller till och med motsäga varandra. Vidare kan det i förhandlingarna om avtalen, särskilt när det gäller vissa starka tillväxtländer (till exempel Brik-länderna) uppstå en betydande obalans om medlemsstaterna inte arbetar tillsammans på grundval av gemensamma intressen och ståndpunkter. Därför bör man undersöka möjligheten att EU i sin egenskap av union förhandlar med tredjeländer eller samman slutningar av tredjeländer i frågor som rör social trygghet och i förekommande fall ingår avtal i enlighet med fördragen.

2.6 Enligt vår åsikt kan man genom sådana instrument undvika dubbla inbetalningar av sociala avgifter, dels i anställningslandet, dels i ursprungslandet, särskilt när det gäller utstationerade arbetstagare. Det bör framhållas att utgifterna skulle minska betydligt om man lyckas eliminera de dubbla utgifterna. Detta skulle gynna arbetstagarnas rörlighet och de europeiska

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 30.4.2004, s. 1).

⁽³⁾ Konvention om inrättande av ett internationellt system för bevarande av sociala förmåner i händelse av rörlighet, Genève, ILO:s 68:e internationella arbetskonferens (21 juni 1982).

⁽⁴⁾ ILO:s rekommendation om inrättande av ett internationellt system för bevarande av sociala förmåner i händelse av rörlighet, Genève, ILO:s 69:e internationella arbetskonferens (20 juni 1983).

företagens konkurrenskraft utanför EU samt uppmuntra företag från tredjeländer att etablera sig i EU. Dessutom skulle man kunna fastställa gemensamma regler för att undvika en skönsmässig och godtycklig tillämpning av antingen anställningslandets eller ursprungslandets bestämmelser, liksom skyldigheten att erlägga skatt och betala sociala avgifter i ett och samma land.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kommittén har uttalat sig om förordningarna om samordning, som utvidgats när det gäller den personkrets som omfattas (nya grupper) och det materiella området (nya förmåner) inom EU. Dessutom omfattas även vissa europeiska länder som inte är EU-medlemmar (Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz) av dessa bestämmelser som ligger till grund för andra multilaterala instrument. Det bästa exemplet på detta är den iberio-amerikanska konventionen om social trygghet, som utformats på grundval av de europeiska samordningsbestämmelserna. Följaktligen anser EESK att utgångspunkten för medlemsstaternas och EU:s internationella samordningsbestämmelser bör vara huvudprinciperna och de tekniska föreskrifterna i förordning (EG) nr 883/2004.

3.2 Kommittén påminner om att sociala normer, särskilt bestämmelser om sociala trygghetssystem, kan överföras och användas utanför EU. Principer som likabehandling mellan medlemsstaternas arbetstagare kan skydda EU:s arbetstagare och få rättslig verkan även utanför EU:s territorium. Flera avgöranden från EU-domstolen, bl.a. målen Boukhalfa (C-214/94, en belgisk arbetstagare som erhöll lägre lön än sina tyska kolleger på tyska konsulatet i Algeriet), Hirardin (C-112/75), Fiège (C-110/73), Horst (C-247/96) och Van Roosmalen (C-300/84, där Frankrike och Belgien erkände försäkringsperioder i Algeriet och Belgiska Kongo för samtliga EU-medborgare och inte enbart sina egna medborgare) är goda exempel på att principen om likabehandling kan användas utanför EU:s gränser, även om det rör sig om fall i länder utanför EU. Dessutom har denna positiva verkan bekräftats genom avgörandena i målen Prodest (C-237/83) och Aldewered (C-60/93), där EU-domstolen konstaterade att förordning (EEG) nr 1408/71⁽⁵⁾ kan tillämpas i fråga om tillfällig utstationering av EU-arbetstagare i tredjeländer.

3.3 EESK välkomnar antagandet av besluten om samordning av socialförsäkringssystemen i associerings- och stabilitetsavtalen med Israel, Tunisien, Algeriet, Marocko, Kroatien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, där man fastställer vilken ståndpunkt EU bör inta i associeringsråden. Genom dessa instrument förbättras EU:s socialförsäkringspolitik (EU/associerat

land) genom att principen om likabehandling och överföring av pensioner fastställs och regleras på bilateral nivå. Det är fråga om ömsesidiga förpliktelser och rättigheter som påverkar dels EU-medborgare som arbetar eller har arbetat i något av ovan nämnda länder, dels tredjelandsmedborgare som arbetar eller har arbetat i ett EU-land. Det handlar inte bara om ensidiga bestämmelser från EU utan om internationella avtal som tillgodoser båda avtalsparterna. Genom denna typ av avtal och efterföljande beslut om genomförande undviker man dessutom dubbelarbete, eftersom man samlar en lång rad bilaterala avtal i en enda rättsakt.

3.4 Kommittén välkomnar ILO:s initiativ om socialt grundskydd, som enligt EESK inte får anta en enda standardiserad form eller utgöra ett hinder för utvecklingen av socialförsäkringssystemen. Det bör betraktas som en minimigräns som kan vidareutvecklas. Det sociala grundskyddet bör utgöra en permanent utmaning när det gäller framsteg och förbättringar som är i konstant utveckling och som har ett fastställt mål, nämligen ett fullständigt skydd av arbetstagarna och medborgarna.

3.5 EESK stöder inrättandet av en samarbetsmekanism (arbetsgrupp) på EU-nivå mellan medlemsstaterna i syfte att utbyta information och god praxis när det gäller samordningen av de sociala säkerhetssystemen, samt undersöka det bästa sättet att förena och säkra komplementariteten mellan den nationella politiken och EU:s politik, samt hur EU:s framtida åtgärder med tredjeländer ska utformas.

3.6 Kommittén framhåller att civilsamhällesorganisationerna, särskilt arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna, bör engageras i samband med utformningen av samordningsbestämmelsernas externa dimension. Bestämmelsernas konsekvenser för förhållandena på arbetsmarknaden och de många olika grupper som påverkas innebär att man bör ta hänsyn till förslag från både statliga och icke-statliga aktörer. Redan vid det sjätte mötet mellan företrädare för det civila samhället i EU, Latinamerika och Västindien, som EESK anordnade i Madrid i maj 2010, framlades det vissa krav beträffande socialförsäkringens externa dimension och behovet av ett bättre samarbete mellan de latinamerikanska länderna, Västindien och EU, och i synnerhet länder med vilka EU redan har ett strategiskt partnerskap, som Brasilien och Mexiko.

3.7 Kommittén framhåller även mötet mellan ministrarna och de högst ansvariga för socialförsäkringen i EU, Latinamerika och Västindien i Alcalá de Henares i maj 2010, som kan betraktas som själva kärnan i och utgångspunkten för arbetet med att på EU-nivå samordna den externa dimensionen av de sociala trygghetssystemen och som ligger till grund för det meddelande som behandlas i detta yttrande.

⁽⁵⁾ Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 5.7.1971, s. 2; svensk specialutgåva: område 5, volym 1 s. 57 – 105).

3.8 Man bör utvidga EU:s övergripande strategi med hjälp av avtal mellan unionen och andra stater och regionala organisationer, eftersom det är lämpligare och effektivare än en uteslutande nationell strategi där medlemsstaterna vidtar unilaterala åtgärder. I detta sammanhang bör den iberio-amerikanska konventionen om social trygghet⁽⁶⁾ framhållas som förebild. Kommittén skulle vilja att den latinamerikanska organisationen för social trygghet (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) undersöker möjligheten att andra EU-länder än Portugal och Spanien i framtiden kan ansluta sig till konventionen i syfte att man genom en enda ratificering ska kunna upprätta förbindelser på socialförsäkringsområdet med flera latinamerikanska länder och på så sätt undvika en lång rad bilaterala förhandlingar och avtal.

4. Den nuvarande situationens möjligheter och svagheter

4.1 Det behövs en gemensam övergripande EU-strategi på området för internationell social trygghet för att komplettera de strategier som medlemsstaterna utarbetar med tredjeländer, eftersom det inte finns något annat sätt att till fullo uppfylla förpliktelserna i EU-rätten. Ett tydligt exempel på detta är avgörandet i fallet Gottardo (mål C-55/00), där EU-domstolen med utgångspunkt i principen om likabehandling utvidgade personkretsen för tillämpning av alla bilaterala avtal som en medlemsstat ingått med ett tredjeland till att omfatta alla EU-medborgare, även om det rättsliga instrumentet i fråga endast omfattar medborgare från signatärstaterna.

4.1.1 Samtidigt konstateras det i avgörandet att de förpliktelser som beslutet medför uteslutande kan tillämpas på medlemsstaterna och inte på tredjeländer eftersom de inte omfattas av EU-domstolens behörighet. Det är detta som visar på svårigheterna att verkställa domen, eftersom ett tredjeland kan vägra att utvidga personkretsen för tillämpning till samtliga EU-medborgare och följaktligen också vägra att fylla i intyg eller erkänna rätten till sjukvårdsförmåner eller helt enkelt ge upplysningar om personer som inte omfattas av avtalets tillämpningsområde.

4.1.2 Det positiva med avgörandet i målet Gottardo är att det inte enbart utvecklar den externa dimensionen av EU-rätten utan även fastställer dess begränsningar och brister, eftersom det är nödvändigt att andra länder och överstatliga regionala organisationer samarbetar.

4.1.3 Man bör därför diskutera behovet av att förstärka en gemensam EU-strategi på området internationell social trygghet genom EU-avtal eller ömsesidig samarbetspolitik tillsammans med andra globala aktörer.

4.2 EESK välkomnar antagandet av förordning (EU) nr 1231/2010⁽⁷⁾ som innebär att bestämmelserna i förordning (EG) nr 883/2004 utvidgas till att även omfatta tredjelandsmedborgare. Vi anser dock att det fortfarande finns rättsliga brister och luckor som den nya strategin i kommissionens meddelande ska täppa till. Denna förordning ska endast tillämpas i fall med gränsöverskridande inslag inom EU. Förordningens princip om likabehandling gäller alltså generellt endast i de fall då arbetstagare från tredjeländer har arbetat i mer än en medlemsstat. Detta innebär att de flesta migranter från tredjeländer som bara arbetat i en enda medlemsstat inte omfattas av personkretsen i förordning (EU) nr 1231/2010. Detta medför att de inte har några EU-garantier för likabehandling och icke-diskriminering, utan är beroende av vad som fastställs i den nationella lagstiftningen. Dessutom tar förordningen inte hänsyn vare sig till sammanslagningen av försäkringsperioder i arbetstagarens ursprungsland eller till överföringen av pensionsrättigheter till detta land. Slutligen varken kräver eller efterlyser man i detta EU-instrument ömsesidighet för EU-medborgare, som alltså inte kommer att behandlas på samma sätt av tredjeländer.

4.3 Kommittén anser också att man har tagit ett mycket viktigt steg när det gäller EU:s externa dimension i och med de antagna direktiven⁽⁸⁾ om migration och med kommissionens förslag som diskuteras av rådet och Europaparlamentet. Principen om likabehandling på området för social trygghet utvidgas i de direktiv som redan antagits, med vissa speciella begränsningar, till arbetstagare från tredjeländer. De omfattar även export och överföring av pensioner till tredjeländer på samma villkor som för medborgare från medlemsstaten i fråga, utan att det krävs ett bilateralt avtal. Det finns emellertid fortfarande en rad oreglerade områden såsom ömsesidighet, sammanslagning av försäkringsperioder utanför EU och överföring av pensioner, då en medlemsstats lagstiftning inte ger sina egna medborgare denna rättighet. Dessutom skulle EESK vilja att tidigare antagna direktiv om migration används som generell grundval för de direktiv om socialförsäkring som nu håller på att utarbetas, samt att de anpassas till de specifika förhållanden och de grupper som ska skyddas.

5. Begrepp

5.1 **Internationell samordning av de sociala trygghetsystemen.** Syftet med samordningen av socialförsäkringssystemen är att skydda arbetstagare som har arbetat i två eller fler länder och som därför har omfattats av olika socialförsäkringssystem. I detta syfte ingår länderna avtal med varandra som i

⁽⁶⁾ Den iberio-amerikanska konventionen om social trygghet av den 10 november 2007.

⁽⁷⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar (EUT L 344, 29.12.2010, s. 1).

⁽⁸⁾ I synnerhet Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (EUT L 343, 23.12.2011, s. 1).

många fall innehåller bestämmelser om likabehandling, principen att endast en medlemsstats lagstiftning är tillämplig, bibehållande av hemlandets socialförsäkring när det gäller utstationerade arbetstagare, överföring av pensioner samt sammanslagning av försäkringsperioder i signatärstaterna. I förordning (EEG) nr 1408/71 och den efterföljande förordningen (EG) nr 883/2004 fastställs bestämmelserna för regleringen och tillämpningen av dessa principer i EU, och de utgör även en förebild för avtal med tredjeländer.

5.2 De nationella aspekterna av socialförsäkringens externa dimension kommer till uttryck i avtal som undertecknats av en medlemsstat och tredjeländer för att på så sätt trygga det sociala skyddet för arbetstagare som har arbetat i två olika länder. Dessa avtal tillämpas i vissa fall enbart på personer som är medborgare i signatärstaterna.

5.3 EU-aspekten av socialförsäkringens externa dimension omfattar EU:s överordnade intressen. Det kan röra sig om förhandlingar om ett avtal mellan EU och ett eller flera tredjeländer eller andra åtgärder på socialförsäkringsområdet. Generellt sett berör de alla EU-medborgare.

5.4 Associeringsavtalen och/eller stabilitetsavtalen kan gälla tillämpningen av principen om likabehandling och överförande av pensioner och omfattar EU-medborgare och medborgare i signatärstaten. Avtalen genomförs via beslut.

5.5 För närvarande finns det inte några avtal mellan EU och tredjeländer på socialförsäkringsområdet, men de kommer att kunna ingås då det fastställs en lagstiftning som syftar till att undvika dubbla sociala avgifter men som underlättar överföring av pensionsrättigheter och sammanläggning av försäkringsperioder. Dessa avtal skiljer sig i hög grad från tidigare avtal, som är mycket mer generella och endast delvis behandlar socialförsäkringsområdet.

5.6 Associeringsavtal, handelsavtal och avtal om ekonomiska partnerskap reglerar ekonomiska och handelsrelaterade frågor, samt frågor som rör politik, hållbar utveckling och samarbete mellan EU och länder eller regioner utanför EU. Vissa av dessa avtal innehåller bestämmelser om social trygghet.

6. Exempel

6.1 Likabehandling och överföring av pensionsrättigheter:

6.1.1 Arbetstagare från EU-länder (A och B) som arbetar i ett tredjeland (C), i vars socialförsäkringslagstiftning det saknas bestämmelser både om utlänningars anslutning till socialförsäkringssystemet och om överföring av pensioner. Land A har

undertecknat ett bilateralt avtal som omfattar likabehandling och bibehållande av de rättigheter som förvärvats (överföring av pensioner). Land B har inte undertecknat något avtal med land C. Arbetstagarna från de båda länderna A och B befinner sig därmed i diametralt motsatta situationer. Den förstnämnda har rätt att komma i åtnjutande av land C:s socialförsäkringssystem, och om han har rätt till pension kan han uppbära den i land A om han återvänder dit. Arbetstagaren från land B har inte rätt till pension, och även om han skulle få denna rättighet skulle han inte kunna ta emot pensionen i hemlandet. Detta är ett exempel på hur behandlingen kan skilja sig åt beroende på om det finns ett bilateralt avtal eller inte. Om ett sådant avtal ingås beror i sin tur ofta på om land C är intresserat av att förhandla med de olika medlemsstaterna. Mot bakgrund av ovanstående vore det mycket lämpligare att det fördes direkta förhandlingar mellan EU och land C om ett avtal om social trygghet. En annan möjlighet vore att infoga ett avsnitt om socialförsäkring som innehåller bestämmelser om likabehandling och överföring av pensioner i bredare avtal (regionala avtal, flerpartsavtal, partnerskapsavtal, osv.).

6.1.2 Arbetstagare från land A och B (medlemsländer) har av sina företag blivit utstationerade till land C för en period av två år. Enligt land C:s lagstiftning måste alla arbetstagare som arbetar i detta land betala in sociala avgifter. Dessutom fastställs det i lagstiftningen i land A och B att man ska betala in sociala avgifter för utstationerade arbetstagare. Land A har ingått ett bilateralt avtal med land C om att sociala avgifter endast ska inbetalas i hemlandet. Företag från land B måste däremot betala dubbla avgifter – både i hemlandet och i land C. I det sistnämnda fallet förlorar företaget som utstationerar sina anställda konkurrenskraft eftersom de måste betala högre socialförsäkringsavgifter, vilket skulle kunna undvikas om EU ingick ett avtal om social trygghet direkt med tredjelandet.

6.1.3 Arbetstagare från land C och D (tredjeländer) som arbetar i land A (medlemsstat), som har ingått ett avtal om socialförsäkring med land C men inte med land D. Medlemsstatens lagstiftning omfattar varken likabehandling eller överföring av pensionsrättigheter. Arbetstagare från land C och D skyddas inte heller av någon EU-lagstiftning (de kan exempelvis vara säsongsarbetare). Arbetstagarna får inte samma skydd (fullständiga rättigheter för medborgare från land C och inga rättigheter för medborgare från land D), och följaktligen tillämpas inte principen om likabehandling. Detta skulle inte ske om EU ingick ett avtal om social trygghet med land D.

6.1.4 Medborgare från land C (tredjeland) som arbetar i EU-länderna A och B. I land A omfattas överföring av pensioner av lagstiftningen, eller också har landet ingått ett bilateralt avtal med land C om sådan överföring, medan land B däremot inte har ingått ett sådant avtal. Båda arbetstagarna har rätt till pension i den medlemsstat där de har arbetat, och de har återvänt till sina respektive hemländer. Arbetstagaren som arbetade i land A kommer att erhålla sin pension, medan den arbetstagare som arbetade i land B förlorar sina pensionsrättigheter. Detta skulle inte heller kunna hända om EU hade ingått ett avtal som omfattade denna och andra rättigheter i fråga om social trygghet.

6.1.5 Tredjelandsmedborgare som arbetar i land A och B (medlemsstater). I land A grundar sig lagstiftningen om social trygghet på principen om likabehandling, medan lagstiftningen i land B inte är baserad på denna princip. I det första fallet ska sociala avgifter inbetalas för arbetstagaren från tredjelandet, men däremot inte i det andra. Detta ger land B en ekonomisk fördel, och tanken på ett EU som ett område med jämlikhet och icke-diskriminering krossas. Ett EU-avtal skulle lösa även detta problem.

6.2 **Ömsesidighet.** En arbetstagare från land B (tredjeland) arbetar i land A (medlemsstat) som erkänner principen om likabehandling i kraft av sin egen socialförsäkringslagstiftning eller EU-rätten. En arbetstagare från land A (medlemsstat) som arbetar i land B (tredjeland) där principen om likabehandling inte erkänns. Eftersom principen om likabehandling inte erkänns vare sig i landets lagstiftning eller i EU:s lagstiftning om ömsesidighet skapas det en tydlig ojämlikhet. Ett överordnat EU-avtal om social trygghet skulle lösa detta problem, eftersom avtalsparterna då skulle förpliktigas till ömsesidighet.

6.3 **Konsekvenserna av domen i Gottardo-målet.** En arbetstagare från land A (medlemsstat) har arbetat i land B (medlemsstat) och land C (tredjeland). Land B och land C har ingått ett bilateralt avtal om socialförsäkring som uteslutande omfattar medborgare från signatärstaterna. Däremot finns det inte något bilateralt avtal mellan länderna A och C. Arbetstagaren hävdar att han arbetat åtta år i land B och tio år i land C. Land B kräver att man har betalat sociala avgifter i 15 år för att ha rätt till pension. I enlighet med domen i Gottardo-målet bör land B lägga samman de försäkringsperioder som arbetstagaren haft i land C. Land B är alltså beroende av land C:s samarbetsvilja när det gäller en formell bekräftelse av försäkringsperioderna. Eftersom land C inte omfattas av domen i Gottardo-målet kan landet vägra att samarbeta. Följaktligen kan inte denna dom tillämpas utan land C:s goda vilja, och för att avhjälpa denna brist är det nödvändigt att EU och tredjeländerna samarbetar. Kommissionen bör dessutom bistå med samordning och uppföljning i syfte att alla bilaterala avtal som man bedriver förhandlingar eller omförhandlingar om ska omfatta samtliga EU-medborgare.

Brüssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON
