

## **Indragning av intyg om tillämplig lagstiftning enligt artikel 5 i förordning 987/2009**

### **Försäkringskassans ställningstagande**

När en institution i en annan medlemsstat ifrågasätter giltigheten av ett intyg om tillämplig lagstiftning som Försäkringskassan har utfärdat eller de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges i intyget ska Försäkringskassan ompröva grunderna för utfärdandet av intyget och vid behov dra in<sup>1</sup> intyget med stöd av artikel 5.2 i förordning 987/2009<sup>2</sup>.

När intyget har erhållits eller åberopats på ett bedrägligt sätt kan Försäkringskassan dra in intyget för retroaktiv tid.

Ett beslut om indragning av intyg om tillämplig lagstiftning med stöd av artikel 5 i förordning 987/2009 kan ändras och överklagas med stöd av förvaltningslagen. Bestämmelserna i 113 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) ska inte tillämpas i ett sådant fall.

### **Bakgrund och överväganden**

Förordning 883/2004<sup>3</sup> och 987/2009 har till syfte att samordna medlemsstaternas nationella socialförsäkringslagstiftning. För att kunna samordna olika länders nationella system finns det bestämmelser som innebär en utvidgad eller inskränkt tillämpning av vad som gäller i respektive lands nationella lagstiftning. För Försäkringskassan innebär det att sådana bestämmelser gäller före socialförsäkringsbalken och annan lagstiftning om socialförsäkring som ingår i förordningens tillämpningsområde.

Enligt artikel 5.2 i förordning 987/2009 ska en utfärdande institution ompröva grunderna för utfärdande av intyg om tillämplig lagstiftning när

---

<sup>1</sup> I den engelska versionen av artikel 5 i förordning 987/2009 används uttrycket withdrawal. Detta har översatts till dras tillbaka. I detta ställningstagande används indragning eftersom det bedöms vara en bättre översättning och mer korrekt juridisk innebörd av vad som faktiskt görs.

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

det råder tvivel om de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges i handlingen är korrekta. Några ytterligare kriterier om förfarandet eller några ytterligare krav som ska vara uppfyllda vid en sådan omprövning anges inte. Ändring av beslut enligt 113 kap. 3 § SFB förutsätter att ytterligare krav är uppfyllda. Det finns ingen motsvarighet till dessa krav i förordning 883/2004 och 987/2009. Den nationella bestämmelsen i 113 kap. 3 § SFB begränsar förutsättningarna för ändring av beslut om intyg om tillämplig lagstiftning i förhållande till vad som gäller enligt EU-förordningarna. Bestämmelsen kan därför inte tillämpas eftersom EU-rätten kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelserna i socialförsäkringsbalken (2 kap. 5 § SFB).

#### **Bedömning av tillämplig lagstiftning och utfärdande samt indragning av intyg enligt förordning 883/2004 och 987/2009**

Förordning 883/2004 och 987/2009 bygger på principen om ett lands lagstiftning och att en person som omfattas av ett visst lands lagstiftning ska tillförsäkras alla rättigheter från det landet. För att syftet med bestämmelserna om tillämplig lagstiftning ska nås kan en person enligt förordning 883/2004 bara omfattas av ett lands lagstiftning åt gången.

Vilket lands lagstiftning som ska gälla för en person bedöms utifrån reglerna i avdelning II i förordning 883/2004. Den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning enligt avdelning II blir tillämplig ska underrätta den berörda personen och i förekommande fall personens arbetsgivare om de skyldigheter som föreskrivs i den lagstiftningen. På begäran av den berörda personen eller av arbetsgivaren, ska den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig enligt avdelning II i förordning 883/2004 utfärda ett intyg om att sådan lagstiftning är tillämplig och ange till och med vilken dag och på vilka villkor (artikel 19.2 i förordning 987/2009).

De handlingar som utfärdas av en medlemsstats institution för att intyga att en person omfattas av det landets lagstiftning och de handlingar som ligger till grund för utfärdandet ska godtas av andra medlemsländers institutioner så länge den utfärdande institutionen inte drar tillbaka dem eller förklarar dem ogiltiga (artikel 5.1 i förordning 987/2009).

När det råder tvivel om handlingens giltighet eller huruvida de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges i handlingen är korrekta ska institutionen i den medlemsstat som tar emot handlingen vända sig till den utfärdande institutionen och begära nödvändiga förtydliganden och, i förekommande fall, att handlingen dras tillbaka. Den utfärdande institutionen ska ompröva grunderna för utfärdandet av handlingen och, vid behov, dra tillbaka denna (artikel 5.2 i förordning 987/2009).

För att kunna informera en person som arbetar tillfälligt i ett annat land än den behöriga medlemsstaten har ett intyg om tillämplig lagstiftning konstruerats, intyg A1. Intyget innehåller uppgifter om vilken lagstiftning som är tillämplig för personen och grunden för att intyget utfärdats. Det visar också vilket lands lagstiftning som är tillämplig för förmåner såväl som för avgifter.

**Beslut om utfärdande och ändring av intyg enligt socialförsäkringsbalken**

När Försäkringskassan bedömer att svensk lagstiftning ska gälla för en person och att ett intyg A1 ska utfärdas behöver Försäkringskassan inte skicka något separat beslut om vilken lagstiftning som gäller för personen. Det beror på att intyget är beviset för Försäkringskassans beslut och det som är rättighetsbärande för personen. Det är själva utfärdandet av intyget som är beslutet enligt socialförsäkringsbalken och som kan ändras, omprövas och överklagas (113 kap. 2 § SFB).

I samband med införandet av förordning 883/2004 föreslogs att beslutet om tillämplig lagstiftning skulle kunna omprövas, ändras och överklagas istället för utfärdande av intyg. Detta förslag genomfördes emellertid inte. Regeringen uppgav att förslaget i promemorian avseende överklagande m.m. om beslut om försäkringstillhörighet var av sådan karaktär att frågan borde beredas vidare (prop. 2009/10:223 s 26 f). Något sådant arbete har inte gjorts.

Beslut med stöd av socialförsäkringsbalken om utfärdande av intyg för tillämpning av förordning 883/2004 kan under vissa förutsättningar ändras enligt 113 kap. 3 § SFB om villkoren för att kunna göra en ändring är uppfyllda (113 kap. 2 § andra stycket SFB). Om det till exempel är fråga om att Försäkringskassans beslut har blivit fel på grund av att det fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag måste Försäkringskassan kunna konstatera att felet har uppkommit genom att vissa omständigheter som fanns vid tiden för beslutet blev kända för Försäkringskassan eller för den enskilde först efter beslutet. Ett beslut får inte ändras med stöd av 113 kap. 3 § 2 SFB om det var rätt när det fattades och det inträffat omständigheter senare som lett till att beslutet har blivit fel. Skulle Försäkringskassan få uppgifter från en annan medlemsstat om uppgifter som fanns vid tiden för beslutet om utfärdande av intyget kan Försäkringskassan i stället fatta ett nytt beslut om att svensk lagstiftning inte ska gälla för personen. Ett sådant beslut kan bara gälla framåt i tiden och innebär inte en ändring av det tidigare fattade beslutet.

**EU-domstolens praxis**

Intyg A1 har bindande rättsverkan, vilket tydligt framkommer av EU-domstolens praxis (se t.ex. C-620/15 A-Rosa Flussschiff och C-178/97 Banks m.fl.). I princip kan medlemsstaterna inte bortse från ett utfärdat intyg även om det finns starka misstankar om fusk eller bedrägeri bakom

intyget. Förordning 883/2004 ger i dessa situationer istället möjlighet för en medlemsstat att genom ett särskilt dialogförfarande ifrågasätta ett utfärdat intyg.

I mål C-527/16 Alpenrind konstaterade EU-domstolen att ett intyg A1 är bindande inte bara för institutionerna i den medlemsstat där arbetet utförs utan också för domstolarna i denna medlemsstat, så länge som intyget inte dras tillbaka eller förklaras ogiltigt av den utfärdande medlemsstaten. Detta gäller även i fall där Administrativa kommissionen har kommit fram till att intyget har utfärdats felaktigt och borde dras tillbaka. EU-domstolen slog vidare fast att intyg A1 är bindande även om det utfärdas retroaktivt, trots att intyget har utfärdats först efter det att medlemsstaten där arbetet utförs har fastställt att arbetstagaren omfattas av dess lagstiftning.

I mål C-359/16 Altun m.fl. uttalade EU-domstolen att en nationell domstol kan bortse från utfärdade intyg under vissa förutsättningar. Institutionen i den medlemsstat till vilken arbetstagarna har sänts ut ska med de uppgifter som framkommit i samband med en rättslig utredning som visat att intyg A1 har erhållits eller åberopats på ett bedrägligt sätt vända sig till den institution som har utfärdat intyg A1 med en begäran om omprövning och begäran att intygen ska återkallas. Om den utfärdande institutionen sedan har underlåtit att beakta dessa uppgifter vid prövningen av om det funnits fog för att utfärda intyg kan den nationella domstolen i den medlemsstat till vilken arbetstagarna har sänts ut inom ramen för ett förfarande som har inletts mot de personer som misstänks för att ha använt sig av dessa intyg bortse från intygen. Men då under förutsättning att den nationella domstolen på grundval av dessa uppgifter och med beaktande av de garantier som följer av rätten till en rättvis rättegång som gäller för dessa personer anser att det har varit frågan om ett bedrägeri. Vad gäller har erhållits eller åberopats på ett bedrägligt sätt var en av de omständigheter som ifrågasattes att företaget från vilket personal sändes ut i stort sett inte haft någon anställd personal i landet som de sändes ut från.

I senare praxis har EU-domstolen betonat vikten av att länderna skyndsamt använder sig av det förfarande som finns i nuvarande förordning 987/2009 när man vill ifrågasätta intyg (dom av den 2 april 2020 i mål C-370/17 och 37/18 Vueling). Grunden för båda målen var att franska myndigheter hade gjort en arbetsplatsinspektion hos företaget Vueling. Frankrike anförde att endast markpersonalen hade anmälts till de franska organen för social trygghet. Den flygande personalen hade spanska intyg A1. Vid inspektionen uppdagades dock att bestämmelserna om utsändning av arbetstagare av olika skäl inte kunde göras gällande.

EU-domstolen ansåg att de franska behöriga institutionerna och domstolarna hade fog för att anse att det förelåg konkreta indicier som tydde på att intyg A1 hade erhållits eller åberopats på ett bedrägligt sätt av Vueling. Men även om så är fallet är förekomsten av sådana indicier inte i sig tillräckligt för att bortse från intyg A1. EU-domstolen angav att det följer av principen om



lojalt samarbete enligt artikel 4.3 i Fördraget om Europeiska unionen som även innefattar principen om ömsesidigt förtroende att intyg A1 i princip är bindande för den behöriga myndigheten och domstolarna i mottagande medlemsstat. Så länge som intyg A1 inte har dragits tillbaka eller ogiltigförklarats ska institutionen och domstolarna i den mottagande medlemsstaten beakta att den berörda arbetstagaren redan omfattas av den sociala trygghetslagstiftningen i den medlemsstat vars behöriga institution har utfärdat intyg A1. Men det följer av principen om lojalt samarbete att den behöriga institutionen i den medlemsstat som har utfärdat intyg A1 ska pröva om det funnits fog för att utfärda intyget när den behöriga institutionen i mottagande medlemsstaten uttrycker tvivel om de omständigheter som ligger till grund för utfärdandet av intyg A1 och därmed uppgifterna däri, är korrekta och, i förekommande fall, dra tillbaka intyget.

EU-domstolen ansåg därför att en medlemsstats domstolar inte får fastställa att det föreligger ett bedrägeri och bortse från dessa intyg förrän efter det att de har förvässat sig om att

- det förfarande som föreskrivs i förordningen har inletts utan dröjsmål och den behöriga institutionen i den utfärdande medlemsstaten har getts möjlighet att pröva om det funnits fog för att utfärda intygen mot bakgrund av de konkreta uppgifter som den behöriga institutionen i mottagande medlemsstat har lämnat och som tyder på att dessa intyg har erhållits eller åberopats på ett bedrägligt sätt, och
- den behöriga institutionen i den utfärdande medlemsstaten inte har gjort en sådan omprövning och har underlåtit att inom rimlig tid ta ställning till dessa uppgifter, i förekommande fall genom att ogiltigförklara eller dra tillbaka de aktuella intygen.

#### Svensk praxis

Kammarrätten i Göteborg har i två domar<sup>4</sup> tagit upp frågan om indragning av intyg om tillämplig lagstiftning. I båda domarna tog kammarrätten bl.a. upp artikel 5.2 i förordning 987/2009 och uppgav att enligt den bestämmelsen ska den utfärdande institutionen ompröva grunderna för utfärdandet av intyget när det råder tvivel om de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges i handlingen är korrekta. Några ytterligare kriterier om förfarandet eller några ytterligare krav som ska vara uppfyllda vid en sådan omprövning anges inte. Ändring av beslut enligt 113 kap. 3 § SFB förutsätter att ytterligare krav är uppfyllda och det finns ingen motsvarighet till dessa krav i EU-förordningarna. Kammarrätten kom därför fram till att den nationella bestämmelsen i 113 kap. 3 § SFB

---

<sup>4</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 februari 2017 i mål nr 4301-16 och dom den 21 mars 2017 i mål nr 5382-16.

begränsar förutsättningarna för ändring av intyg A1 i förhållande till vad som gäller enligt EU-förordningarna. och eftersom EU-förordningar har företräde framför svensk lag kan 113 kap. 3 § SFB inte tillämpas vid återkallelse av intyg A1.

### **Rättsligt stöd för indragning av intyg om tillämplig lagstiftning**

Den EU-rättsliga principen om lojalt samarbete innebär att varje institution i en medlemsstat ska göra en omsorgsfull granskning av tillämpningen av sitt eget sociala trygghetssystem. Det följer vidare av den principen att institutionerna i de andra medlemsstaterna har rätt att förvänta sig att institutionen i den berörda medlemsstaten uppfyller denna skyldighet. Den medlemsstat som utfärdat ett intyg ska därför ompröva om det var berättigat att utfärda intyget och, i förekommande fall, återkalla intyget när den behöriga institutionen i den medlemsstat där arbetstagaren utför ett arbete uttrycker tvivel vad gäller om de omständigheter som ligger till grund för utfärdandet av intyget och därmed uppgifterna däri är korrekta, i synnerhet när dessa uppgifter inte uppfyller kraven.

Försäkringskassan ska därför när andra medlemsstater ifrågasätter intyg A1 utfärdade av Försäkringskassan utifrån EU-rätten, och om Försäkringskassan anser att det utfärdade intyget har erhållits eller åberopats på ett bedrägligt sätt, dra in intyget enbart med stöd av artikel 5 i förordning 987/2009. En tillämpning av 113 kap. SFB skulle nämligen kunna innebära att beslutet om utfärdande av intyget inte kan ändras och därmed begränsa EU-rätten.

Intyg kan enligt EU-domstolens praxis även dras tillbaka för retroaktiv tid i de fall intygen har erhållits eller åberopats på ett bedrägligt sätt. Försäkringskassan kan därför dra in intygen för retroaktiv tid om det kan bedömas att intygen har erhållits eller åberopats på ett bedrägligt sätt. Som exempel erhållits eller åberopats på bedrägligt sätt är t.ex. omständigheterna i C-359/16 Altun m.fl. där bl.a. företaget från vilket personal sändes ut i stort sett inte hade någon anställd personal i landet som personalen sändes ut från.

Eftersom indragningen är ett beslut enligt artikel 5 i förordning 987/2009 och inte ett beslut enligt socialförsäkringsbalken kan det inte omprövas, ändras och överklagas i enlighet med bestämmelserna i 113 kap. SFB. Beslutet om indragning är därför ett beslut som kan ändras och överklagas i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen.

### **Aktuella bestämmelser, rättspraxis m.m.**

Artikel 5.2 i förordning 987/2009

113 kap. 3 § SFB

37 – 46 §§ förvaltningslagen

EU-domstolens domar i mål C-359/16, C-370/17 och C-37/18

Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 februari 2017 i mål nr 4301-16

Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 mars 2017 i mål nr 5382-16

Mikael Westberg

Viktoria Sjöberg