



LUND UNIVERSITY

Äldres rätt till fri rörlighet inom EU – uppehållsrättens diskriminerande verkan

Axmin, Martina; Mattsson, Titti

Published in:
Festskrift till Åsa Gunnarsson

2024

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Axmin, M., & Mattsson, T. (2024). Äldres rätt till fri rörlighet inom EU – uppehållsrättens diskriminerande verkan. I M. Tjernberg, C. Trenta, & N. Dimitrievski (Red.), *Festskrift till Åsa Gunnarsson* (s. 21-32). lustus förlag.

Total number of authors:

2

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

FESTSKRIFT
TILL
Åsa Gunnarsson



*Festskrift till
Åsa Gunnarsson*

Redaktörer
Mats Tjernberg
Cristina Trenta
Nick Dimitrievski

© Författarna och Iustus Förlag AB, Uppsala 2024
Upplaga 1:1
ISBN 978-91-7737-249-3
Produktion: eddy.se ab, Visby 2024
Omslag: John Persson
Foto: Anders Jonsson
Förlagets adress: Box 1994, 751 49 Uppsala
Telefon: 018-65 03 30
Webbadress: www.iustus.se, e-post: kundtjanst@iustus.se
Printed by Dimograf, Poland 2024

Innehåll

Förord	7
Eva-Maria Svensson <i>Femmage till min fantastiska väninna, kollega och parhäst</i>	9
Martina Axmin & Titti Mattsson <i>Äldres rätt till fri rörlighet inom EU – uppehållsrättens diskriminerande verkan</i>	21
Martin Berglund <i>Gunnar Myrdal och skatteprinciper</i>	33
Lotta Björklund Larsen <i>Fair taxation?</i>	49
Katia Cejje <i>Liftarens guide till Europa – eller en rättvis fördelning av beskattningsrätten till distansarbetares inkomster i gränsgångarsituationer</i>	67
Patrik Emblad & Wanna Svedberg Andersson <i>Den Gunnarssonska metoden</i>	79
Håkan Gustafsson <i>Tvärproblematik. Härsk och tvärs i rättsvetenskapen</i>	105

Innehåll

Anne Hellum	
<i>Hvem er vernet av FNs kvinnekonvensjon? Om samspill mellom teori, politikk og fortolkningspraksis</i>	133
Axel Hilling	
<i>Svensk klimatpolitik och företags hållbarhetsrapportering av skatter</i>	155
Linus Jacobsson	
<i>Intresse eller förmåga – en skatterättslig gråskala</i>	185
Jan Kellgren	
<i>Näringsbeskattning i realtid – särskilt om hur det skulle funka ihop med dagens materiella skatteregler</i>	203
Eleonor Kristoffersson	
<i>Legalitetsprincipen i skatterätten – ett skydd för rättsstaten eller för skatteplanering?</i>	217
Magnus Kristoffersson	
<i>Användning av generativ artificiell intelligens inom rättsdogmatiken från ett genusperspektiv</i>	227
Börje Leidhammar	
<i>Ersättning för ombudskostnader i skatteförfarandet</i>	245
Mats Tjernberg	
<i>De (allt annat än) neutrala och jämställda skattereglerna för fåmansföretag</i>	261
Cristina Trenta	
<i>Women's Right to Abortion in the Light of the EU VAT System</i>	275
Bertil Wiman	
<i>Tack Åsa!</i>	307
Publikationslista	315
Författarlista	325

Äldres rätt till fri rörlighet inom EU – uppehållsrättens diskriminerande verkan

Inledning

I olika sammanhang har poängterats att EU har blivit ett åldrande samhälle, med de olika utmaningar som en förändrad åldersstruktur innebär för såväl unionen som helhet som enskilda länder inom EU.¹ Kombinationen av ökad livslängd och sjunkande födelsetal i befolkningen utmanar olika samhällsfunktioner vilka berör den äldre befolkningen. Det kan exempelvis röra frågor hur den äldre befolkningen ska försörjas eller vem som ska vårda och ge

¹ Se inom rättsvetenskapen exempelvis Axmin, M. (2020). *Access to Cross-Border Healthcare for Older Persons in the European Union: The Interplay between EU Law and Swedish Law*. Lund University (Media-Tryck); Mattsson, T (2021), *EU:s demografiska utmaning. Vägar till uthållighet i ett åldrande Europa*. i A Bakardijeva Engelbrekt, A Michalski & L Oxelheim (red.), *Vägar till ett uthålligt EU. Europaperspektiv* (2021). *Europaperspektiv*, vol. 24, s. 141; Numhauser-Henning, A. (2018). *Ageism, age discrimination and employment law in the EU*. I I. Doron, & N. Georganzi (red.), *Ageing, Ageism and the Law: European Perspectives on the Rights of Older Persons* (s. 98–115). Edward Elgar Publishing; Julén Votinius, J., & Rönningar, M. (2017). *Intergenerational Aspects of Elder Law: Conflict, Solidarity – or Ambivalence*. I A. Numhauser-Henning (Red.), *Elder Law: Evolving European Perspectives* (s. 132–150). Edward Elgar Publishing; Mattsson, T., & Katzin, M. (2017). *Vulnerability and Ageing*. I A. Numhauser-Henning (red.), *Elder Law: Evolving European Perspectives* (s. 113–131). Edward Elgar Publishing.

omsorg till de äldre. EU:s mål på detta område framgår av unionsfördraget där det stadgas att unionen ska bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, samt solidaritet mellan generationerna.²

En utmaning, vilken riskerar att förstärka oron för att detta målstadgande inte kan uppfyllas, är snedfördelningen av den aktiva arbetskraften inom EU. Flera EU-länder har många unga arbetstagare, som numera lämnar sina hemländer för att söka en tryggare framtid i andra delar av EU. Sådana strömningar skapar i sin tur svårigheter vad gäller omsorgen av de äldre i dessa länder där de unga (vanligen kvinnorna) i familjen tidigare ofta haft rollen som omsorgsgivare för sina äldre släktingar. De äldre lämnas numera i betydligt större utsträckning än tidigare kvar utan sina yngre familjemedlemmar, eftersom många unga beger sig i väg för att söka arbete i andra delar av Europa där arbetsmarknaden är mer attraktiv än i hemlandet. De stora strömningarna inom EU på grund av den fria rörligheten för arbetstagare riskerar därmed att få betydande oönskade diskriminerande effekter för Europas åldrande befolkning. Vissa länder dräneras på arbetsför befolkning genom att yngre personer väljer att använda sig av möjligheten till fri rörlighet. Detta medför att det inte finns anhängiga som kan ta hand om den äldre personen när omsorgsbehov uppstår. Särskilt uppstår det i sådana länder där det inte finns någon utbyggd äldreomsorg.

Åsa Gunnarssons betydande expertis i och mångåriga intresse för frågor som rör EU, skatter, diskriminering och relaterade sociala och ekonomiska utmaningar ger oss anledning att skriva ett bidrag om vad vi ser som en närliggande utmaning för EU, närmare bestämt problemet rörande den begränsade uppehållsrätten för migrerande äldre kvinnor i ett EU-perspektiv.

Syftet med detta bidrag är alltså att kritiskt granska äldres rätt till fri rörlighet inom EU. Utgångspunkten för denna analys är artikel 3 FEU där centrala värden för EU såsom välfärd, fri rörlighet, icke-diskriminering, social rättvisa, socialt skydd och jämställdhet mellan kvinnor och män betonas. Vårt bidrag i detta kapitel är att visa att såsom reglerna är utformade idag riskerar de att ha en kraftigt diskriminerande verkan mellan könen, i strid med nämnda fördrag.

Dispositionen ser ut som följer. Efter denna inledning ger vi en kort bakgrundsbeskrivning till den demografiska utvecklingen och de mönster som finns vad gäller den nuvarande och förväntade arbetskraftsfördelningen inom EU idag. Vi behandlar därefter centrala regelverk/policydokument som styr äldres/kvinnors situation vad gäller ämnet för uppsatsen. I den

² Art. 3.3 FEU.

efterföljande diskussionen behandlas några dilemman som den – i många avseenden annars betydelsefulla – fria rörligheten riskerar att skapa i fråga om uppehållsrättens begränsningar för kvinnor och de diskriminerande verkningar som den kan ge i dessa fall. Det bör nämnas att vårt bidrag behandlar ämnet tämligen översiktligt och att det endast utgör en introducerande text till en problematik som sannolikt förtjänar mer uppmärksamhet framöver.

Kort om situationen och utvecklingen inom EU

EU består av en åldrande befolkning. Kombinerat med sjunkande födelsetal innebär utvecklingen med en starkt växande kvot äldre i befolkningen både ekonomiska och sociala anledningar till oro inom unionen. Denna oro bottenar särskilt i risken att de äldre generationerna ska bli en alltför stor börda för samhället i nära framtid. Det gäller både frågor hur framtida kostnader för att försörja den äldre befolkningen ska lösas och vem som ska vårda och ge omsorg till de allt fler äldre. Rädslan för att den äldre generationen ska bli en för stor börda för de i arbetsför ålder riskerar att utmana solidariteten mellan generationerna.

Ytterligare en utmaning inom EU är snedfördelningen av vilka länder som har många unga arbetstagare som lämnar landet.³ Detta avser generellt länder som har en dåligt utbyggd äldreomsorg. Uppskattningar tyder på att så mycket som 80 % av all långtidsvård i Europa ges av informella vårdgivare.⁴ Informella vårdgivare är ofta kvinnor, som antingen ger vård till en make/maka, föräldrar eller svärföräldrar.

För att möta utmaningarna har under två decennier diskuterats olika möjliga samhällslösningar inom EU. Europeiska kommissionen har under senare år kommit ut med flera rapporter om läget som visar på tämligen dystra ekonomiska och skattemässiga konsekvenser av den åldrande befolkningen i unionen.⁵

Olika insatser för att motverka denna negativa utveckling pågår, särskilt sådana där man försöker skapa förbättrade möjligheter för äldre att vara aktiva medborgare längre än tidigare. Genom dessa och andra insatser strävar EU att försöka begränsa en större ökning av försörjnings- och omsorgs-

³ Enligt statistik från Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics>, besökt 2023-07-30.

⁴ Europeiska kommissionen (2018), *Informal care in Europe Exploring Formalisation, Availability and Quality*.

⁵ Europeiska kommissionen (2021), *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070)*.

insatserna än vad samhället kan tåla. Huvudutmaningen är alltså att lyckas (i vart fall) bibehålla äldres livsvillkor i EU under kommande år, trots den större bördan som det ökade antalet äldre medför framöver.

Boendet och den dagliga livsföringen för äldre i EU

De nationella trygghetssystemen skiljer sig åt mellan medlemsländerna. Den största skillnaden kan ses inom äldreomsorgen. Äldreomsorgen är den del av de socialrättsliga systemen i Europas länder som uppvisar störst variation.⁶ Vissa nationella system är försäkringsbaserade och andra är baserade på bosättning; vissa är universella och andra inte.⁷

Inom delar av EU har synen på äldreomsorg redan sedan länge ändrats från att ses som en privat fråga som löses inom familjen till att bli en allmän samhällsangelägenhet. Detta har bland annat samband med ökad urbanisering och förändrade arbetsförhållanden där äldreomsorgen successivt kommit att byggas upp och utvecklas. Förändringen har därmed inneburit både att det offentliga har fått ett ökat ansvar för äldre och att familjens rättsliga ansvar har minskat (och som i länder som Sverige nästan helt försvunnit). Det offentliga ökade omsorgsansvar för äldre har tagit sig lite olika nationella uttryck, exempelvis i former av ett individuellt anpassat åldrande i hemmiljö till ett boende i särskilda hälso- och sjukvårdsinrättningar.

I andra delar av Europa anses det däremot vara en familjeangelägenhet att hjälpa och att ta hand om äldre släktingar.⁸ Det är vanligen dottern i familjen som får denna uppgift. Det kan innebära många år av obetalt hemarbete, där möjligheterna till lönearbete är mycket begränsade. Utvecklingen av boende- och omsorgsformer för hjälpbehövande äldre utvecklas fortfarande på dessa lite olika sätt inom EU.

⁶ Kommittén för socialt skydd årliga rapport 2022, *Review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies – Annex 1: SPPM Country Profiles*.

⁷ B Greve (red.), *Long-term Care for the Elderly in Europe. Development and Prospects* (Abingdon and New York, Routledge 2017).

⁸ H Nies, K Leichsenring and S Mak, 'The Emerging Identity of Long-Term Care Systems in Europe' i Leichsenring, Billings and Nies (red.), *Long-term Care in Europe. Improving Policy and Practice* (Palgrave Macmillan 2013), s. 19–41, s. 33.

Rätten att resa in och uppehålla sig i ett annat EU-land

Den fria rörligheten för arbetstagare har alltsedan det europeiska samarbets början varit en av dess grundpelare. Gradvis har rätten att resa in och uppehålla sig i ett annat EU-land utökats till att komma att omfatta samtliga unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium. Kopplat till denna rätt finns rätten till likabehandling som betyder att de unionsmedborgare som uppehåller sig i en medlemsstat ska ha rätt till samma behandling inom de områden som omfattas av fördraget, oavsett nationalitet. Denna rätt till fri rörlighet för unionsmedborgare regleras i direktiv 2004/38/EG (rörlighetsdirektivet).⁹

Enligt rörlighetsdirektivet har en unionsmedborgare rätt att uppehålla sig – uppehållsrätt – i den mottagande medlemsstaten i upp till tre månader utan andra villkor eller formaliteter än att de har ett giltigt identitetskort eller pass. Under de tre första månaderna finns det emellertid ingen rätt till likabehandling. För att ha fortsatt uppehållsrätt i ett annat medlemsland efter de tre månaderna krävs, om en person inte är arbetstagare, att personen ifråga har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt att denne har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten.

Rätten till likabehandling är kopplad till att unionsmedborgare har denna uppehållsrätt. Unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten får en permanent uppehållsrätt där. Har en unionsmedborgare fått permanent uppehållsrätt faller kravet att unionsmedborgaren måste ha tillräckliga tillgångar samt ha en heltäckande sjukförsäkring.¹⁰

En fråga som upprepade gånger kommit inför EU-domstolens prövning handlar om huruvida en unionsmedborgare har rätt att beviljas sociala förmåner i den mottagande medlemsstaten och därigenom uppfylla kraven för uppehållsrätt, dvs. att vara självförsörjande.¹¹ Uttryckt på ett annat sätt är frågan om personen ifråga kan försörja sig genom det sociala grundskyddet i ett land eller om en ansökan om sociala förmåner innebär att en unions-

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, EUT L 158, 30.4.2004, s. 77–123.

¹⁰ Art. 7.1 rörlighetsdirektivet.

¹¹ Art. 16.1 rörlighetsdirektivet.

medborgare blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem och därmed inte har någon uppehållsrätt och därför kan riskera att utvisas. Ur ett äldreperspektiv är denna fråga av yttersta vikt. Äldre faller oftast in under gruppen icke-aktiva, dvs. de är inte längre arbetstagare. Har den äldre personen en låg pension kan möjligheten att komma i åtnjutande av kompletterande sociala förmåner i landet där personen befinner sig, vara en förutsättning för att vederbörande ska kunna försörja sig. Samtidigt kan en sådan ansökan i vissa fall leda till att denne riskerar att utvisas eftersom hon eller han ses som en belastning för det sociala biståndssystemet.

Målet *Brey* gällde just en pensionär från Tyskland med låg pension som flyttade till Österrike för att bosätta sig där.¹² I Österrike ansökte denne om tilläggspension. Enligt den österrikiska lagstiftningen krävdes att det förelåg uppehållsrätt för den enskilde för att kunna beviljas en sådan tilläggsersättning. Frågan uppkom då om *Brey* genom att ansöka om förmånen utgjorde en belastning för det sociala biståndssystemet enligt direktivets mening. EU-domstolen fann att rörlighetsdirektivet innebär ett hinder mot en nationell lagstiftning som generellt och automatiskt utesluter att en ekonomiskt icke-aktiv unionsmedborgare i en annat medlemsland beviljas socialt bistånd med hänvisning till att personen inte uppfyller villkoren för att beviljas uppehållsrätt. Domstolen påpekade att när det gällde frågan om vilken belastning pensionären ifråga kunde anses utgöra på Österrikes sociala biståndssystem, måste en helhetsbedömning göras i enlighet med proportionalitetsprincipen. Här kunde det, konstaterade domstolen, vara relevant att fastställa hur stor andel av förmånstagarna som är unionsmedborgare med ålderspension från ett annat medlemsland.

Svaret på frågan om ansökan innebar en orimlig belastning på det sociala systemet besvarades alltså nekande i ovan nämnda mål. Därefter har kunnat noteras en alltmer restriktiv linje vad gäller icke-ekonomiskt aktivas rätt till sociala förmåner i EU-domstolens praxis. Medlemsländerna har tillåtit villkora rätten till sociala förmåner på ett sådant sätt att personer som inte är ekonomiskt aktiva har svårt att kunna erhålla förmåner. I målet *Dano* fann exempelvis EU-domstolen att en medlemsstat kan neka medborgare från andra medlemsstater sociala förmåner när de inte förvärvsarbetar och därmed saknar tillräckliga tillgångar för att ha uppehållsrätt.¹³

I *Alimanovic* konstaterade EU-domstolen att tidigare arbete eller arbetsökande i värdlandet inte heller är grund för likabehandling.¹⁴ Målet gällde

¹² C-140/12 *Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey*, EU:C:2013:565.

¹³ C-333/13 *Elisabeta Dano och Florin Dano mot Jobcenter Leipzig*, EU:C:2014:2358.

¹⁴ C-67/14 *Jobcenter Berlin Neukölln mot Nazifa Alimanovic m.fl.*, EU:C:2015:59.

personer som hade arbetat en tid i värdlandet, men nu var arbetsökande. Domstolen konstaterade att en unionsmedborgare kan kräva att bli behandlad på samma sätt som medborgarna i den mottagande staten vad gäller rätten till socialt bistånd endast om man uppfyller villkoren i rörlighetsdirektivet, dvs. har uppehållsrätt. Den alltmer restriktiva hållningen har där efter bekräftats av andra avgöranden av domstolen.¹⁵

EU och socialförsäkring

Vad har då socialförsäkringarna för roll avseende den fria rörligheten? Socialförsäkringarna var redan från början en av komponenterna i den fria rörligheten för arbetstagare. Flexibel och rörlig arbetskraft ansågs nödvändigt för att skapa en gemensam marknad. Arbetstagaren sågs därför som en ekonomisk faktor för att uppfylla detta mål. Ett hinder mot den fria rörligheten var dock att medlemsländernas socialförsäkringssystem traditionellt sett varit knutna till landsgränserna på ett eller annat vis. Rätt till förmåner förutsatte att personen hade arbetat i landet, bott i landet, varit medborgare i landet eller i vart fall har fullgjort försäkringsperioder i just det landet. Detta behövde förändras för att möjliggöra fri rörlighet inom unionen.

Medlemsländerna uppvisade redan från början stora skillnader i inkomster och levnadsstandard. De nationella socialförsäkringssystemen varierade också mellan länderna. Tidigt i EU:s utveckling stod det klart att arbetstagare inte skulle flytta om de riskerade att förlora intjänande sociala rättigheter. För att uppnå den fria rörligheten var det därför nödvändigt att se till att migrerande arbetstagare inte förlorade sina socialförsäkringsförmåner när de flyttade mellan medlemsländer. Målet var att en migrerande arbetstagare inte skulle behöva riskera att hamna i en sämre situation än den person som hela tiden bott och arbetat i samma land under sitt yrkesliv. På grund av den rådande strukturen ansågs det därför bli problematiskt avseende socialförsäkringarna att röra sig inom unionen om inga förändringar skedde.

Socialförsäkringarna ansågs alltså vara en viktig del i den fria rörligheten redan inledningsvis och så har det förblivit. De nationella systemen såg dock olika ut och deras variation kunde förklaras i en historisk, social och ekonomisk kontext. Det var därför aldrig aktuellt att inom EU skapa en har-

¹⁵ Se C-299/14 *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen mot Jovanna García-Nieto m.fl.*, EU:C:2016:114 och C-308/14 *Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, EU:C:2016:436.

monisering av de nationella systemen, det vill säga att ersätta de nationella socialförsäkringssystemen med gemensamma europeiska regler.

I stället utmynnade förändringsarbetet i en koordinering av regelverken. Koordinering innebär att medlemsländerna fortfarande får bestämma hur deras nationella socialförsäkringssystem ska se ut – vem som är försäkrad, vilka förmåner som ska utges och så vidare – men EU-reglerna fastställer vissa gemensamma principer och samordningsregler som de nationella myndigheterna ska iakttä när de tillämpar nationell rätt. Enkelt uttryckt är grundtanken att den enskilde inte ska förlora på att hon eller han väljer att utnyttja sin rätt till fri rörlighet inom unionen. Meningen med koordinering är att säkra den fria rörligheten för personer. Denna koordineringsprincip är alltså överordnad och kan leda till en begränsning i tillämpningen av nationell rätt.

Numera regleras koordineringen av de europeiska socialförsäkringssystemen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (i det följande kallad samordningsförordningen).¹⁶ Samordningsförordningen inför inga nya typer av förmåner och upphäver inte nationell rätt, utan syftet är att skydda dem som arbetar, bor eller tillfälligt vistas i ett annat medlemsland. Förordningen är tillämplig i alla gränsöverskridande situationer inom EU. Att alla gränsöverskridande situationer omfattas innebär alltså att det inte krävs att man börjar arbeta i ett annat land utan det räcker att man vistas där, till exempel på semester.

De nationella socialförsäkringssystemen inom EU är generellt sett territoriellt begränsade, och flera förmåner har man rätt att få endast så länge man är bosatt i landet. Dessa nationella spärregler innebär att en förmån såsom en pension inte fortsätter att betalas ut om pensionären bosätter sig i ett annat land. En sådan nationell ordning innebär dock ett betydande hinder för de äldre som är beroende av sådana förmåner för att kunna lämna landet, vilket inte är i linje med tanken om den fria rörligheten. Genom 883/2004 förändras denna situation för den enskilde. I samordningsförordningens artikel 7 stadgas att en medlemsstat inte kan uppehålla ett krav på bosättning för utbetalning av en bosättningsbaserad förmån. Även om det kan finnas ett krav på bosättning för intjänande måste utbetalningen alltså kunna exporteras om personen flyttar till ett annat medlemsland. Det innebär därför att en äldre person som väljer att till exempel flytta till ett annat EU-land har rätt att få utbetalt sin pension i det nya bosättningslandet.

¹⁶ 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. 1–123.

Analys

Rätten att resa in och uppehålla sig i ett annat EU-land är uppbyggd kring tanken att den som väljer att röra sig över gränsen ska vara självförsörjande och inte ligga värdlandet till last. Upphållsrätten kan på så sätt sägas vara villkorad. I ovan nämnda rättsfall från EU-domstolen har rätten att villkora rätten att uppehålla alltså bekräftats.

När en person omfattas av ett lands socialförsäkringssystem ger samordningsförordningen rätt att få en socialförsäkringsförmån utbetald i det land där personen bor eller vistas. En äldre person som väljer att till exempel flytta till ett annat EU-land har rätt att få utbetalt sin pension i det nya bosättningslandet. Villkoret om tillräckliga tillgångar för rätten att uppehålla sig i ett annat EU-land kan därför uppfyllas genom export av socialförsäkringsförmåner. Möjligheten att kunna få sin pension utbetald i ett annat land betyder att den äldre är självförsörjande och därför inte kan anses vara en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

Samtidigt innebär rättsfallen *Dano* och *Alimanovic* en återgång till tidigare praxis, där ekonomisk aktivitet och självförsörjning är en förutsättning för uppehållsrätt. Medlemsländerna tillåts genom denna rättspraxis att villkora rätten till sina egna sociala förmåner. Detta leder till att äldre med låg pension, som inte har så mycket pension intjänad i hemlandet att man blir självförsörjande i det land man flyttar till, alltså riskerar att inte kunna utnyttja sin rätt till fri rörlighet. Om man ansöker om kompletterande förmåner i det landet, som man i och för sig skulle vara kvalificerad för, riskerar man nämligen att anses som en ekonomisk belastning och förlora sin uppehållsrätt. En effekt av den regleringen är alltså att en person som är beroende av uppehållsrätt i praktiken inte behandlas lika som en medborgare i det landet.

Att medlemsländerna vill värna sin rätt att själva villkora rätten till sociala förmåner visas också av att man varit tveksam till att utvidga samordningsförordningen. För några år sedan lade EU-kommissionen fram ett förslag att omsorgsinsatser för äldre skulle samordnas inom EU.¹⁷ Rapporter visar att det då fanns en rädsla bland medlemsländerna att behöva betala för inkommande äldres äldreomsorg.

¹⁷ European Commission, Staff Working Document – Impact Assessment – Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, SWD (2015) 460 final.

Återkommande rapporter visar att nivån på pensioner skiljer sig markant åt mellan medlemsländerna.¹⁸ I längden kan detta komma att innebära ett A- och ett B-lag, där pensionärer med relativt hög pension som säkerställer sin försörjning har möjligheter till stor rörlighet över gränserna, medan pensionärer som är beroende av olika grundtrygghetsförmåner som inte fullt ut svarar för försörjningen inte alls har motsvarande möjligheter att bosätta sig eller vistas under längre tid i ett annat medlemsland. I praktiken innebär detta att många äldre från de mindre välbärgade länderna i östra Europa hindras i sin rörlighet.

I länder med lägre pensionsnivåer baseras ofta äldreomsorgen på att anhöriga tar hand om de äldre. Paradoxalt nog är det ofta sådana länder, med ett mindre väl utbyggt socialt system, som också har en hög andel av den arbetsföra befolkningen som väljer att utnyttja rätten till fri rörlighet och arbeta i något annat EU-land.¹⁹ Kombinationen innebär att de äldre, och då främst kvinnor, kommer i kläm eftersom de inte kan utnyttja sin fria rörlighet och följa med sina anhöriga. De sociala förmåner som de tjänat in i hemlandet är ofta inte tillräckliga för att de ska ses som självförsörjande. Samtidigt kan de anhöriga inte heller ta hand om de äldre i hemlandet, eftersom de arbetar i ett annat land.

Slutord

EU ska enligt unionsfördraget bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet mellan generationerna. Stadgandet signalerar alltså tydligt normativa värderingar om vad som är eftersträvansvärt och i vilken riktning som EU ska driva utvecklingen framåt.

Med utgångspunkt i nämnda stadgande menar vi att det finns en stor utmaning för EU att tillgodose migrerande äldres rättigheter inom unionen genom nuvarande regelverk och praxis. Såsom vi har visat riskerar äldre kvinnor med en låg pension att anses som en ekonomisk belastning för den mottagande statens välfärdssystem, när sådana personer ansöker om sociala förmåner för att klara sitt uppehälle. Genom att den migrerande äldre personen med låg pension riskerar att utgöra en ekonomisk belastning i det nya landet kan denne förlora sin uppehållsrätt. På detta sätt har denne givetvis

¹⁸ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2021 *Pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU*. Volume 1, Publications Office, 2021.

¹⁹ Kommittén för socialt skydd och Europeiska kommissionen, 2021 *Long-Term Care Report Trends, challenges and opportunities in an ageing society – Country profiles Vol. II*.

Äldres rätt till fri rörlighet inom EU ...

en sämre möjlighet – eller ingen möjlighet alls – att utnyttja rätten till fri rörlighet inom EU, jämfört med en pensionär med tryggad försörjning eller en ekonomiskt aktiv person.