

Svensk social trygghet i en globaliserad värld

Del 2

*Betänkande av Utredningen om trygghetssystemen
och internationell rörlighet*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:05

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24556-9

ISSN 0375-250X

Innehåll

Ordlista och förkortningar	27
Sammanfattning	33
1 Författningsförslag.....	55
1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	55
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	61
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	63
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	64
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.	66
1.6 Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)	67
1.7 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:000)	69
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.....	71
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning	72
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi.....	73

1.11	Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	74
1.12	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	75
1.13	Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	77
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	80
2	Uppdraget och dess genomförande	83
2.1	Behov av översyn av de svenska sociala trygghetssystemen.....	85
2.2	Internationaliserad världsekonomi, samt förändrad demografi med ökad migration.....	86
2.3	Samordning av sociala trygghetssystem – internationell utveckling.....	90
2.4	Disposition av betänkandet	92
2.5	Möten med experter och sakkunniga	93
2.6	Resor och studiebesök	93
2.7	Vidtalade myndigheter, organisationer och forskare	94
2.8	Andra utredningar	94
3	Bakgrund	97
3.1	Internationellt, europeiskt och nordiskt samarbete.....	97
3.1.1	Det internationella samarbetet och dess utveckling	97
3.1.2	Det europeiska samarbetet och dess utveckling inom ramen för EU/EES.....	99
3.1.3	Det nordiska samarbetet och dess utveckling.....	108
3.2	Välfärdsmodeller i Europa	112
3.2.1	Bismarckmodellen.....	112
3.2.2	Beveridgemodellen.....	113

3.2.3	Den nordiska välfärdsmodellen	114
3.3	De svenska sociala trygghetssystemen	115
3.3.1	Vad ingår i den sociala tryggheten?	115
3.3.2	De sociala trygghetssystemens historia	116
3.3.3	Rättighet eller skyldighet	117
3.4	Den svenska förvaltningsmodellen	118
4	Tidigare utredningar	123
4.1	Utredningar om de sociala trygghetssystemen och EU	123
4.1.1	Utredningen om socialförsäkringen och EG	123
4.1.2	Utredningen om socialförsäkringens personkrets	126
4.1.3	Utredningen om EU:s utvidgning – konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m.	130
4.1.4	1999 års pensionsreform	131
4.1.5	Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol)	132
4.1.6	Socialförsäkringsutredningen	134
4.1.7	Kommittén för cirkulär migration och utveckling	135
4.1.8	Parlamentariska socialförsäkringsutredningen	136
4.2	Utredningar om förvaltning och EU	139
4.2.1	2006 års förvaltningskommitté	139
4.2.2	Förvaltningslagsutredningen	140
4.2.3	Utredningen om delaktighet i EU	141
5	Statistik och rörlighetsmönster till och från Sverige	143
5.1	Tillgängliga datakällor	143
5.1.1	Data hos Statistiska centralbyrån	143
5.1.2	Data hos Migrationsverket	146
5.1.3	Data hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	147
5.1.4	Data hos Arbetsmiljöverket	148
5.1.5	Data hos Universitetskanslerämbetet	148
5.2	Rörlighetsmönster till Sverige	148

5.2.1	Uppehållsrätt, asylsökande och uppehållstillstånd i Sverige	149
5.2.2	Bosättning i Sverige.....	153
5.2.3	Arbete i Sverige som utlandsbosatt.....	159
5.2.4	Studier i Sverige.....	162
5.2.5	Utbetalning av förmåner till immigrerande personer	164
5.3	Rörlighetsmönster från Sverige	165
5.3.1	Utvandring från Sverige.....	165
5.3.2	Arbete utomlands.....	167
5.3.3	Studier utomlands	170
5.3.4	Utbetalning av förmåner till andra medlemsstater.....	171
5.4	Sammanfattning.....	174
6	Översikt – tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen	177
6.1	Socialförsäkringen	178
6.2	Hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel.....	189
6.3	Arbetslöshetsförsäkringen.....	192
7	Finansiering av den sociala tryggheten	197
7.1	Gällande svensk rätt	197
7.1.1	Socialavgifter	197
7.1.2	Fördelning av socialavgifterna.....	202
7.1.3	Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen	204
7.1.4	Finansiering av hälso- och sjukvården	205
7.2	Socialavgifter inom EU	205
7.2.1	Allmänna bestämmelser.....	207
7.2.2	Särskilda bestämmelser	208
7.2.3	Avtal om social trygghet.....	209
7.3	Skatteverkets hantering av socialavgifter	209
7.3.1	Arbete har utförts i Sverige	210
7.3.2	Arbete har utförts inom EU/EES-stat eller i stat som Sverige har ingått avtal med.....	210

7.3.3	Utsändning	210
7.3.4	Arbete i två eller flera länder.....	211
7.3.5	För- och efterskottsbetalningar.....	212
7.3.6	Utsändning utanför EU	212
7.3.7	Bosättningsbegreppet och socialavgifter.....	212
7.3.8	Utländsk arbetsgivare.....	213
8	Folkbokföring.....	215
8.1	Syftet med folkbokföring.....	215
8.2	Folkbokföring vid inflyttning från utlandet	216
8.2.1	Folkbokföring vid dubbel bosättning	217
8.2.2	Barns folkbokföring	218
8.2.3	Diplomater	219
8.2.4	Studenter	219
8.2.5	Arbetstagare.....	220
8.2.6	Arbetsökande	220
8.3	Utflyttning från Sverige	221
8.3.1	Avregistrering från folkbokföringen.....	221
8.4	Att flytta mellan de nordiska länderna	223
8.5	Särskilt om samordningsnummer	224
9	Social trygghet och folkrätt.....	225
9.1	Metod för att införliva internationella rättsakter.....	225
9.2	Förenta Nationerna	227
9.2.1	Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (AFMR)	227
9.2.2	Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (IKMPR).....	228
9.2.3	Internationella konventionen om sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter – IKESKR.....	229
9.2.4	FN:s konvention om barnets rättigheter	230
9.2.5	Konvention angående flyktingars rättsliga ställning (FN:s flyktingkonvention).....	233

9.3	Internationella arbetsorganisationen.....	234
9.4	Europarådet.....	238
9.4.1	Europakonventionen	239
9.4.2	Den europeiska sociala stadgan.....	244
9.5	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....	247
9.5.1	Sociala rättigheter i rättighetsstadgan.....	250
9.5.2	Relationen Europeiska social stadgan, rättighetsstadgan och Europakonventionen.....	253
10	Rätt till fri rörlighet och likabehandling inom EU	255
10.1	Den fria rörligheten och vilka persongrupper som omfattas.....	257
10.1.1	Arbetstagare	257
10.1.2	Arbetsökande.....	261
10.1.3	Familjemedlemmar.....	262
10.1.4	Studenter.....	264
10.1.5	Övriga unionsmedborgare – icke yrkesaktiva	264
10.1.6	Tredjelandsmedborgare	266
10.1.7	Tjänster och tjänsteutövande	267
10.2	Rörlighetsdirektivet.....	269
10.3	Likabehandling	279
10.3.1	Direkt diskriminering och grunder för rättfärdigande	280
10.3.2	Indirekt diskriminering och grunder för rättfärdigande	282
10.4	Tillgång till sociala förmåner	284
10.4.1	Sociala förmåner.....	285
10.4.2	EU-domstolens rättspraxis för tillgång till sociala förmåner i enlighet med förordning 492/2011 och förordning 883/2004..	287
10.4.3	Test om laglig bosättning i en medlemsstat för traditionella social trygghetsförmåner.....	299

11	Förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen	303
11.1	Allmänna bestämmelser.....	305
11.1.1	Personkretsen	306
11.1.2	Förordningens sakområden	310
11.1.3	Principerna.....	312
11.2	Fastställande av tillämplig lagstiftning.....	318
11.2.1	Bindande regler gällande tillämplig lagstiftning ..	318
11.2.2	Principen om en stats lagsstiftning	321
11.2.3	Tillämplig lagstiftning för offentligt anställda.....	324
11.2.4	Tillämplig lagstiftning för arbetslösa som är bosatta utanför den behöriga staten	324
11.2.5	Tillämplig lagstiftning för personer i militärtjänstgöring eller civil tjänstgöring.....	325
11.2.6	Tillämplig lagstiftning för flygpersonal.....	325
11.2.7	Tillämplig lagstiftning för sjömän	327
11.2.8	Yrkesaktiva och icke-yrkesaktiva	327
11.2.9	Tillämplig lagstiftning för icke yrkesaktiva	330
11.3	Särskilda bestämmelser om tillämplig lagstiftning.....	332
11.3.1	Tillämplig lagstiftning för utsända arbetstagare och egenföretagare	333
11.3.2	Tillämplig lagstiftning vid arbete i två eller flera medlemsstater.....	338
11.3.3	Undantag från bestämmelserna i artiklarna 11–15	342
11.4	Förordningens sakområden.....	343
11.4.1	Förmåner vid sjukdom	343
11.4.2	Förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap.....	347
11.4.3	Förmåner vid invaliditet.....	348
11.4.4	Förmåner vid ålderdom samt förmåner till efterlevande	349
11.4.5	Förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar	352
11.4.6	Förmåner vid arbetslöshet	352
11.4.7	Familjeförmåner	355

11.4.8	Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner	357
11.4.9	Övriga förmåner.....	359
12	Associeringsavtal och direktiv om social trygghet för tredjelandsmedborgare	361
12.1	Tredjelandsmedborgare bosatta i EU.....	361
12.2	Associerings-, samarbets- och stabiliseringsavtal.....	365
12.2.1	EES-avtalet	366
12.2.2	Fri rörlighetsavtalet med Schweiz.....	367
12.2.3	Avtalet med Turkiet.....	369
12.2.4	Balkanavtalen.....	371
12.2.5	Europa-medelhavsavtalen	372
12.3	Migrationslagstiftning för rätt att resa in, vistas och arbeta i EU	375
12.3.1	Det europeiska asylsystemet – särskilt om skyddsgrundsdirektivet.....	376
12.3.2	Direktiv om ett kombinerat tillstånd för uppehåll och arbetstillstånd.....	379
12.3.3	Direktiv om företagsintern överföring.....	381
12.3.4	Direktiv för inresa och vistelse för rätt för anställning som säsongarbetare	382
12.3.5	Direktiv om familjeåterförening	382
12.3.6	Direktivet om EU-blåkort.....	383
12.3.7	Forskardirektivet.....	385
12.3.8	Direktiv om rätt för tredjelandsmedborgare att bli varaktigt bosatta i EU	387
13	Samarbete och avtal inom området för social trygghet .	391
13.1	Bilaterala avtal om social trygghet.....	391
13.1.1	Den materiella omfattningen.....	394
13.1.2	Den personella omfattningen.....	395
13.1.3	Likabehandling.....	396
13.1.4	Tillämplig lagstiftning.....	396
13.1.5	Sammanläggning.....	397
13.1.6	Beräkning av ålderspension	397
13.1.7	Export av förmåner	398

13.1.8	Administrativa bestämmelser	398
13.2	Det nordiska samarbetet inom social trygghet	398
13.2.1	Den nordiska samarbetsöverenskommelsen.....	399
13.3	Wienkonventionerna om diplomatiska och konsulära förbindelser	406
14	Gränsöverskridande vård	409
14.1	Allmänt om gränsöverskridande vård – EU	410
14.2	Tillgång till gränsöverskridande vård – samordningsbestämmelserna.....	411
14.2.1	Sverige behörig stat, tillgång till vård	412
14.2.2	Vård i stat som inte är behörig stat – nödvändig vård.....	414
14.2.3	Vård i stat som inte är behörig stat – planerad vård	415
14.2.4	Kostnads- och informationsansvar.....	422
14.3	Tredjelandsmedborgare och personer som inte omfattas av samordningsbestämmelserna.....	424
14.3.1	Avtal gällande sjukvårdsförmåner	425
14.3.2	Kostnadsansvar	429
15	Administrativt samarbete	431
15.1	Samordning av det internationella sociala trygghetsområdet.....	432
15.1.1	Administrativa EU-organ	432
15.1.2	EU:s samordningssystem för social trygghet – samarbetsstrukturer och -processer	434
15.1.3	Informationstillgänglighet och informationsutbyte.....	437
15.1.4	Andra samarbetsområden	438
15.2	Samarbete i enskilda ärenden	440
15.3	Aktörer på nationell nivå.....	442
15.3.1	Behörig myndighet	442
15.3.2	Behörig institution	443
15.3.3	Förbindelseorgan.....	443

15.4 Svenska myndigheter och andra aktörer	443
--	-----

Del 2.

16 Allmänna överväganden.....447

16.1 Utmaningar för de sociala trygghetssystemen i en allt mer globaliserad värld.....	448
16.2 Stabila och hållbara välfärdssystem förutsätter att tilliten till systemen upprätthålls	450
16.3 Principerna för de svenska sociala trygghetssystemen bör inte förändras	453
16.4 Bosättning och arbete bör fortsätta vara grunden svensk social trygghet och rätt till förmåner	455
16.4.1 Bosättning som grund för att omfattas av de sociala trygghetssystemen och rätt till förmåner	457
16.4.2 Arbete som grund att omfattas av social trygghet och rätt till förmåner	459

17 Tillämplig lagstiftning i gränsöverskridande situationer461

17.1 Bedömning av huruvida en person omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen vid gränsöverskridande situationer.....	461
17.1.1 Bedömningsförfarandet	461
17.1.2 Bedömningsprocess	463
17.2 Möjligheten till intyg om att omfattas av social trygghet i Sverige i gränsöverskridande situationer.....	465
17.2.1 Rätt till beslut och intyg om en person är försäkrad enligt SFB.....	466

18 Arbete som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet469

18.1 Arbete som villkor för att omfattas av svensk socialförsäkring.....	469
--	-----

18.2	Förvärvsarbete i SFB.....	470
18.2.1	Jämförelse mellan det EU-rättsliga arbetstagarbegreppet och det svenska begreppet förvärvsarbete i SFB.....	472
18.2.2	Definitioner av förvärvsarbete och olika arbetsformer.....	474
18.3	Verksamhet här i landet.....	477
18.4	Försäkringens början, upphörande och efterskyddstid.....	479
18.4.1	Försäkringens början.....	479
18.4.2	Försäkringens upphörande	481
18.4.3	Särskilda situationer för att fortsätta att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen	482
18.4.4	De svenska efterskyddsreglernas förenlighet med förordning 883/2004	483
18.4.5	Efterskyddstiden ska inte förändras.....	484
18.5	Kvalifikationskrav för den arbetsbaserade försäkringen	485
18.5.1	Inga ytterligare kvalifikationskrav.....	489
18.6	Utsända arbetstagare av annan än statlig arbetsgivare.....	492
18.6.1	Allmänt om utsändning till och från Sverige (med undantag för statligt anställda)	492
18.6.2	Oförändrad huvudregel gällande tidsfrist för utsändning.....	500
18.6.3	Möjlighet att fortsatt vara försäkrad i som längst tre år vid utsändning.....	502
18.6.4	Utsända arbetstagare från Sverige	503
18.6.5	Utsändning av egenföretagare från Sverige.....	505
18.6.6	Utsändning av arbetstagare till Sverige	507
18.6.7	Utsändning av egenföretagare till Sverige.....	510
18.7	Frivillig försäkring för att omfattas av svensk social trygghet	512
18.7.1	Det norska systemet för frivillig försäkring	512
18.7.2	En svensk frivillig försäkring?	515

19	Bosättning som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet	519
19.1	Allmänt om bosättning som villkor för att omfattas av de sociala trygghetssystemen.....	519
19.2	Bosättning enligt SFB.....	521
19.2.1	Nuvarande bosättningsbegrepp i SFB	521
19.2.2	Särskilt om bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer	523
19.2.3	Vad innebär det EU-rättsliga bosättningsbegreppet?	524
19.2.4	Jämförelse mellan det EU-rättsliga bosättningsbegreppet och nuvarande bosättningsbegrepp i SFB.....	526
19.3	Överväganden och förslag	528
19.3.1	Tydligare skiljelinje mellan bosättning i gränsöverskridande- och icke gränsöverskridande situationer	528
19.3.2	Särskilt om socialförsäkringsrättslig bosättning i gränsöverskridande situationer	530
19.4	Barns bosättning.....	547
19.4.1	Barns bosättning ska bedömas enskilt	549
20	EU-rättslig bosättning i Sverige	551
20.1	Allmänt om EU-rättslig bosättning i Sverige	551
20.2	Tolkning av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet	553
21	Tillgång till social trygghet för vissa särskilda personkategorier	555
21.1	Biståndsarbetare och deras medföljande familjemedlemmar	555
21.1.1	Socialförsäkringsskydd för biståndarbetare	557
21.1.2	Efterskyddstid för medföljande till biståndsarbetare.....	559
21.2	Utsända statligt anställda och deras medföljande familjemedlemmar	561

21.2.1	Wienkonventionerna	561
21.2.2	Villkor för att omfattas av svensk social trygghet	562
21.2.3	Tidigare utredningar	565
21.2.4	Behov av att ändra det sociala trygghetsskyddet för medföljande familjemedlemmar till utsända statligt anställda	567
21.2.5	Socialförsäkringsskydd avseende bosättningsbaserade förmåner för medföljande familjemedlemmar	569
21.2.6	Socialförsäkringsskydd avseende arbetsbaserade förmåner för medföljande familjemedlemmar	571
21.2.7	Folkbokföring av utsända i svenska statens tjänst	574
21.3	Folkbokföring av lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat i Sverige	578
21.3.1	Allmänt om folkbokföringsreglerna	578
21.3.2	Anställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat (lönade konsulat)	579
21.3.3	Folkbokföring av lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat	579
22	Uppehållsrätt och tillgång till förmåner	583
22.1	Rörlighetsdirektivet – en översikt	583
22.2	Rörlighetsdirektivet i svensk rätt – en översikt	585
22.2.1	Laglig vistelse	586
22.3	Förutsättningar för uppehållsrätt – icke förvärvsaktiva	586
22.3.1	Belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem	587
22.3.2	Vad är ett socialt biståndssystem om vilka förmåner omfattar det?	589
22.3.3	Förutsättningar för uppehållsrätt för icke förvärvsaktiva i Sverige	592
22.3.4	Registrering av unionsmedborgare	597

22.4	Relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004	598
22.4.1	Brey-målet i EU-domstolen	600
22.4.2	Dano-målet – strikt kontra extensiv tolkning.....	600
22.4.3	Kommissionen mot Förenade Kungariket – avgörandet i EU-domstolen	602
22.4.4	Sammanfattande kommentarer	603
22.5	Uppehållsrätt och tillgång till sociala trygghetsförmåner i Sverige	607
23	Tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner i gränsöverskridande situationer	621
23.1	Att omfattas av svensk social trygghet vid gränsöverskridande situationer.....	621
23.2	Socialförsäkringstillhörighet för personer som gör tillfälliga arbetsuppehåll	624
23.3	Att som bosatt (icke yrkesaktiv) i Sverige få rätt till arbetsbaserade förmåner	629
23.4	Principen om en behörig stat (exklusivitet)	635
23.4.1	EU-rätten.....	635
23.4.2	Den svenska regleringen i SFB och svensk rättspraxis	637
23.4.3	Socialförsäkringsskyddet och EU-rätten.....	639
23.5	Klassificering av förmåner, särskilt om föräldrapenning ...	642
23.5.1	Den svenska föräldrapenningen	643
23.5.2	Bakgrund gällande klassificeringen av föräldrapenning	645
23.5.3	Förordningens definition av familjeförmån samt EU-rättspraxis	646
23.5.4	Nuvarande klassificering kan bestå.....	652
23.6	Att omfattas av svensk social trygghet vid gränsöverskridande situationer genom arbete och bosättning för personer från stater utanför EU/EES.....	658
23.6.1	Ingen förändring av reglerna för medborgare från tredje land	659

23.7	Utbetalning av socialförsäkringsförmåner utomlands	661
23.7.1	Arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner	661
23.7.2	Bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.....	664
23.7.3	Rätt till utbetalning inom EU/EES	667
23.8	Krav på uppehållstillstånd för utbetalning av socialförsäkringsförmåner	669
23.8.1	Andra begränsningar av utbetalning av bosättningsbaserade förmåner	669
23.8.2	Fortsatt utbetalning av bosättningsbaserade förmåner under Migrationsverkets handläggning av uppehållstillstånd.....	671
24	Tillgång till svensk arbetslöshetsförsäkring i gränsöverskridande situationer	675
24.1	Samordning av arbetslöshetsförsäkringen med unionsrätten	676
24.1.1	Sammanläggning av perioder vid rörlighet inom EU/EES och Schweiz	677
24.1.2	Medlemskap i svensk arbetslöshetskassa under arbete i annan medlemsstat	682
24.1.3	Inträde i svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands	685
24.1.4	Beräkning av arbetslöshetsersättning efter arbete i annan medlemsstat	689
24.2	Jämförelse med Danmark och Finland	691
24.2.1	Danmark	691
24.2.2	Finland	693
24.3	Konstruktionen av ALF medför svårigheter vid samordning inom EU/EES.....	697
24.3.1	En eller två försäkringar?	697
24.3.2	Definition av perioder i den svenska arbetslöshetsförsäkringen	699
24.3.3	Sammanläggning av försäkringsperioder för rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning i Sverige.....	704

24.3.4	Kvarstående medlemskap under arbete utomlands	711
24.3.5	Villkor om medlemskap i en arbetslöshetskassa inget problem.....	713
24.3.6	Inträde i en arbetslöshetskassa efter arbete utomlands	714
24.4	Överväganden och förslag	717
24.4.1	Översyn av lagen om arbetslöshetsförsäkringens konstruktion	718
24.4.2	Tydliggörande gällande medlemskap i arbetslöshetskassa under arbete utomlands.....	720
24.4.3	Rätt till inträde i en svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands	724
24.4.4	64-årsregeln bör tas bort.....	732
25	Tillgång till svensk hälso- och sjukvård i gränsöverskridande situationer inom EU/EES	737
25.1	Allmänt om hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen samt läkemedelsförmånslagen	737
25.1.1	Hälso- och sjukvård	737
25.1.2	Tandvård	738
25.1.3	Lag om läkemedelsförmåner m.m.	740
25.1.4	Tillgång till vårdförmåner i Sverige	741
25.2	Grund för tillgång till vårdförmåner i Sverige	741
25.2.1	Arbete som grund för rätt till vårdförmåner	741
25.2.2	EU-rättslig bosättning som grund för rätt till vårdförmåner	743
25.3	Vårdförmåner.....	745
25.3.1	Allmänt om vårdförmåner	745
25.3.2	Vårdförmåner i Sverige	749
25.3.3	Vad innebär en vårdförmån i Sverige	749
25.4	Kostnadsansvar och debitering av kostnader.....	752
25.5	Övervägande och förslag.....	754
25.5.1	Rätt till vårdförmåner i Sverige	754
25.5.2	Behov av förbättrad statistik	761

26	Överväganden om socialavgifter	763
26.1	Samordningen av socialavgifter – avgift eller skatt?	764
26.2	Socialavgifternas klassificering	768
26.2.1	Skattekonnkurrensproblemet Sverige-Danmark...	769
26.3	Ny hälso- och sjukvårdsavgift eller skatt för vissa utländska arbetsgivare?	770
27	Informationsutbyte mellan myndigheter	773
27.1	EU:s samarbetsstrukturer för samordningssystemet inom social trygghet	773
27.1.1	Samarbete på systemnivå.....	774
27.1.2	Samarbete i individuella ärenden	775
27.1.3	EU/EES-gemensamma kort och intyg.....	777
27.2	Bakgrund och problembeskrivning.....	777
27.3	Gällande bestämmelser	780
27.3.1	Sekretessregler i beskattningsverksamheten.....	780
27.3.2	Uppgiftsskyldighet och sekretessbrytande bestämmelser	780
27.4	Förslag	783
27.4.1	Ny uppgiftsskyldighet om tillämplig lagstiftning för Skatteverket	783
27.4.2	Uppgiftsskyldighet för Skatteverket i SFB.....	792
28	Behov av fortsatt utredning.....	793
28.1	Utred vidare behovet av prövning av uppehållsrätt	793
28.2	Politiska ställningstaganden är nödvändiga även när det gäller gränsöverskridande personrörlighet	795
28.3	Kommunal vård i gränsöverskridande situationer	797
29	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	801
30	Konsekvenser av förslagen.....	803
30.1	Socialförsäkringen.....	804

30.1.1	Rätt till beslut om en person är försäkrad enligt socialförsäkringsbalken	804
30.1.2	Ändrade kriterier för bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer	806
30.1.3	Egenföretagare med fast driftsställe i Sverige verksamma utomlands	810
30.1.4	Utsändning av arbetstagare till och från Sverige.....	811
30.1.5	Utökat försäkringsskydd för medföljande till biståndsarbetare och statligt utsända arbetstagare.....	812
30.1.6	Krav på uppehållsrätt för rätt till äldreomsorgsstöd och bostadstillägg till pensionärer	816
30.2	Arbetslöshetsförsäkringen	818
30.3	Hälso- och sjukvården	821
30.4	Övriga förslag	824
30.4.1	Förändringar i utlänningslagen	824
30.4.2	Förändringar i folkbokföringslagen.....	827
30.4.3	Informationsutbyte mellan myndigheter	829
31	Författningskommentar	833
31.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	833
31.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	839
31.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.....	840
31.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	841
31.5	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:000)	842
31.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.....	843

31.7	Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)	843
31.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning	844
31.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi.....	844
31.10	Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	844
31.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.....	844
31.12	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	844
31.13	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ...	846
31.14	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	847
	Referenser	849
	Särskilda yttranden	869
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:109	873
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:133	889
Bilaga 3	Sveriges klassificering av förmåner år 2016.....	891
Bilaga 4	Jämförelse gällande uppehållsrätt och rätt till sociala trygghetsförmåner m.m. i andra EU/EES- länder	895

Bilaga 5	Gemensamt svensk-danskt uttalande om tillämpning av artikel 17 i EG-förordning nr 1408/71 i vissa gränssituationer	921
----------	--	-----

16 Allmänna överväganden

De svenska sociala trygghetssystemen i form av socialförsäkringar, arbetslöshetsersättning samt hälso- och sjukvård är alla centrala delar i den svenska välfärdsmodellen. Systemen har under lång tid framgångsrikt bidragit till att bekämpa fattigdom, förbättra folkhälsan och medverkat till en mer rättvis fördelning av de ekonomiska resurserna i Sverige. De har därmed bidragit till både social sammanhållning och ekonomisk tillväxt.¹

I de allmänna övervägandena redovisar jag mina utgångspunkter för de anpassningar som behövs av de svenska sociala trygghetssystemen utifrån de nya förutsättningar som ökad globalisering ger människor att röra sig över nationsgränser. I detta sammanhang finns även ett omfattande internationellt regelverk som de svenska systemen har att förhålla sig till. Inte minst gäller detta i förhållande till EU-rätten men även andra internationella regelverk i form av multilaterala konventioner och bilaterala sociala avtal är av betydelse. Mina förslag och bedömningar syftar till att skapa ett tydligt, hållbart och lättillgängligt regelverk för vilka situationer som en person kan omfattas av svensk social trygghet och skapa goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet samt en effektiv och rättsäker myndighetsadministration.

Den höga sociala ambitionsnivån i Sverige förutsätter en hög sysselsättningsnivå för att systemen ska kunna finansieras. Mot denna bakgrund är det viktigt att systemen så långt möjligt utformas så att deltagande i arbetslivet främjas. Den så kallade arbetslinjen måste därför beaktas vid utformningen av systemen och de förslag som läggs fram inom ramen för utredningen. Alla förändringar avseende förutsättningarna att omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen

¹ SOU 2015:21, s. 235.

måste värna försäkringsmässigheten och den finansiella hållbarheten i dessa system.

16.1 Utmaningar för de sociala trygghetssystemen i en allt mer globaliserad värld

Bedömning: De svenska sociala trygghetssystemen måste vara väl anpassade för de möjligheter och de utmaningar som följer av ökad globalisering med en allt mer integrerad världsekonomi och en ökad gränsöverskridande personrörlighet. Utifrån dessa utmaningar behövs ett tydligt regelverk för vad som krävs för att omfattas av svensk social trygghet, som underlättar för enskilda att få en uppfattning om sitt försäkringsskydd och som möjliggör en rättsäker och effektiv administration. Villkoren för att omfattas av de sociala trygghetssystemen behöver utvecklas mot denna bakgrund.

Skälen för bedömningen: Ökad gränsöverskridande rörlighet ökar kraven på väl fungerande välfärdssystem. De ändrade förutsättningarna, bl.a. i form av ändrade migrations- och arbetsmönster, demografiska förändringar samt nya företagsstrukturer tillsammans med övriga effekter som uppstår till följd av den ökande globaliseringen, skapar delvis nya behov avseende de sociala trygghetssystemens utformning.

Den gränsöverskridande personrörligheten till och från Sverige har ökat under de senaste 20 åren och denna utveckling bedöms fortsätta. Under de kommande decennierna antas befolkningen i Sverige att komma att öka från dagens 10 miljoner personer till drygt 13 miljoner år 2060.² Befolkningsökningen förklaras med en i europeiskt perspektiv hög nativitet, stigande medellivslängd men även en betydande migration till landet.

Globaliseringen, och den migration som följer i dess spår, har stor inverkan på den svenska samhällsutvecklingen. Migrationen inom Europeiska unionen (EU) ökar liksom migrationen till och från länder utanför EU, s.k. tredje land. Samtidigt har den traditionella

² SOU 2015:104, s. 54.

uppfattningen att migration handlar om förflyttningar från en plats till en annan, där migranten avser att bosätta sig permanent, visat sig allt mer otillräcklig för att beskriva vår tids migrationsmönster. I dag finns det en tendens att människor, i högre utsträckning än tidigare, temporärt bor och arbetar i andra länder än sitt ursprungsland.

Det blir också vanligare att personer bor i ett land men arbetar i ett annat. Dessutom är svenska arbetstagare i allt högre utsträckning verksamma i länder utanför Sverige, antingen i svenska eller i utländska företag, under kortare eller längre kontraktperioder. Fler utlandsägda företag etableras i Sverige och många svenska företag är beroende av utländska marknader för både produktion och avsättning. Till detta kommer att även andra grupper rör sig över nationsgränserna i en större omfattning, exempelvis studenter, forskare och pensionärer. Dessa aspekter av globaliseringen är betydelsefulla då den svenska ekonomin sedan länge är internationellt integrerad.

Det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring som har varit i kraft sedan år 2008 innebär ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring från länder utanför EU och Europeiska Ekonomiska samarbetsområdet (EES).³ Den ökade migrationen bidrar till tillväxt och underlättar företagens och de offentliga arbetsgivarnas rekrytering. I en globaliserad värld krävs att konkurrenskraftiga företag kan utvecklas i Sverige.

Globaliseringen, den ökade migrationen, utvecklingen av den inre marknaden och den ökade personrörligheten, medför att det ställs större krav på att de sociala trygghetssystemen ska vara adekvata och hållbara genom att de utgår från väl definierade, lättförståliga och stabila principer. Det gäller exempelvis för att kunna avgöra när en person ska omfattas av de sociala trygghetssystemen, under vilka omständigheter förmåner kan betalas ut till personer bosatta i tredje land och kopplingen mellan rättigheter och skyldigheter i systemen.

Enligt fördraget om europeiska unionens funktionssätt är fri rörlighet för personer en grundläggande rättighet. I fördraget regleras även rätten till likabehandling av EU-medborgare. Vidare ska medlemsstaternas sociala trygghetssystem samordnas för att underlätta personers rörlighet inom unionen.

För att underlättatillgången till social trygghet för personer som rör sig till eller från Sverige behövs ett tydligt och väl fungerande

³ Främst 6 kap. Utlänningslagen (2005:716).

regelverk. Ett sådant regelverk kan skapa förutsättningar för att Sverige fortsatt kan vara ett attraktivt land för bl.a. arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare. Ett väl utformat nationellt system som inte försvårar rörlighet är särskilt viktigt, inte minst då den demografiska utvecklingen gör att Sverige, liksom många andra länder, i framtiden kommer att behöva ytterligare arbetskraft.

De svenska sociala trygghetssystemen måste vara väl anpassade för de möjligheter och de utmaningar som följer av ökad globalisering med en allt mer integrerad världsekonomi och en ökande gränsöverskridande personrörlighet. Utifrån dessa utmaningar och de möjligheter som ligger i denna utveckling behövs ett tydligt regelverk för vad som krävs för att omfattas av svensk socialtrygghet och som underlättar för enskilda att få en uppfattning av sitt försäkringsskydd och som möjliggör en rättsäker och effektiv administration. Villkoren för att omfattas av de sociala trygghetssystemen behöver utvecklas mot denna bakgrund.

16.2 Stabila och hållbara välfärdssystem förutsätter att tilliten till systemen upprätthålls

Bedömning: Tilliten till de sociala trygghetssystemen ligger på en hög nivå. De åtgärder som behöver vidtas med anledning av gränsöverskridande personrörlighet bör utformas så att denna tillit upprätthålls.

Skälen för bedömningen: Det svenska samhället präglas i ett internationellt perspektiv av en hög grad av tillit. Detta gäller både såväl mellan individer som mellan individer och institutioner. Tilliten till de sociala trygghetssystemen ligger på en hög och stabil nivå.⁴ Viktiga aspekter för ett bevarande av den höga tilliten till de svenska sociala trygghetssystemen är att de även fortsättningsvis uppfattas som rättvisa och att de administreras på ett rättsäkert och effektivt sätt. De sociala trygghetssystemen kan sägas vara en del av ett samhällskon-

⁴ Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbets-skade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010, Underlagsrapport till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, SOU 2015:21.

trakt där viljan att betala för systemen är avhängig att föreställningen om att systemet fungerar som avsett.

Det har i debatten ibland framförts att de svenska sociala trygghetssystemen skulle vara mer öppna för "social turism" än andra länders system. Det huvudsakliga argumentet för detta anses vara att bara det faktum att man blir bosatt i Sverige ger en omedelbar tillgång till hela det sociala trygghetssystemet mer eller mindre omedelbart i samband med bosättningen. Jag har dock inte funnit indikationer på att människor i någon betydande omfattning bosätter sig i Sverige i enbart i syfte att få tillgång till de sociala trygghetssystemen. Dessutom får man inte tillgång till samtliga delar av trygghetssystemen enbart på grund av bosättning här i landet eftersom arbete också är ett krav för vissa förmåner. Det finns t.ex. regler kring inkomstunderlag och de inkomstrelaterade förmånerna som i praktiken gör att det kan finnas begränsningar för tillgången till de arbetsbaserade förmånerna för personer som kommer till Sverige, särskilt för dem som kommer från tredje land. Ett exempel på detta är kravet på att ett arbete i Sverige kan antas vara minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande för att en sjukpenninggrundande inkomst ska kunna fastställas.⁵

Även organiserad brottslighet i syfte att undvika att betala socialavgifter och skatt kan påverka den finansiella stabiliteten för de sociala trygghetssystemen. Detta är ett problem som uppmärksammats i flera länder.⁶

EU-regelverket om utsändning av arbetstagare och egenföretagare är en avvägning mellan att underlätta fri rörlighet på den gemensamma marknaden och behovet av att upprätthålla gällande villkor på den nationella arbetsmarknaden. Det finns indikationer på att regelverket kan vara svårt att upprätthålla och kontrollera i praktiken innebärande att alla arbetsgivare som borde betala svenska socialavgifter i praktiken inte gör det. Detta riskerar att leda till en osund konkurrenssituation då skillnaden för de sociala kostnaderna därmed kan vara stora (social dumpning). Det finns även exempel på att utsända arbetstagare blir utnyttjade med mycket dåliga arbetsvillkor och i praktiken ett i det närmaste obefintligt socialt skydd.

⁵ SFB 25 kap. 3 §

⁶ Se. t.ex. SOMO (2016). *The impact of letterbox-type practices on labour rights and public revenue.*

Min bedömning är att graden av ”social turism” och organiserad brottslighet mot välfärdssystemen inte kan sägas vara, av en sådan omfattning att de utgör ett direkt hot mot den finansiella stabiliteten för de svenska sociala trygghetssystemen. Över tiden har den gränsöverskridande personrörligheten sammantaget gett ett finansiellt överskott sett till relationen mellan inbetalda socialavgifter samt skatter och utgifter från systemen för personer som bosätter sig i Sverige, då de flesta av dessa arbetar och nyttjandegraden av välfärdssystemen inte är högre än för andra grupper. För att detta ska fortsätta gälla i framtiden måste sysselsättningsgraden öka för de grupper med låg utbildningsnivå, som migrerar till Sverige och bosätter sig här.⁷

Frågeställningen om ”social turism” och organiserad brottslighet mot välfärdssystemen är dock inte enbart finansiell utan kan även påverka tilliten till systemen. En föreställning om att personer får tillgång till svensk social trygghet på ett orättmätigt sätt utan att själva bidra i tillräcklig omfattning kan i sig innebära en försvagning av hela det sociala kontrakt som trygghetssystemen kan sägas vara en del av. Tilliten kan skadas även om den egentliga finansiella belastningen är liten på systemnivå. Det är därför viktigt att tillgången till de svenska sociala trygghetssystemen är reglerad på ett tydligt och transparent sätt så att rättigheter och skyldigheter klart framgår och kan upprätthållas och möjligheterna till social turism och organiserad brottslighet mot trygghetssystemen motverkas.

I samband med att personer kommer till Sverige behövs en effektiv och rättssäker administration för att avgöra om en person ska anses bosatt i landet. Det är också nödvändigt med ett väl avvägt kontrollsystem i samband med beslut och utbetalningar av förmåner.

Mot denna bakgrund är min bedömning att de åtgärder som behöver vidtas med anledning av gränsöverskridande personrörlighet när det gäller villkoren för att omfattas av svensk social trygghet bör utformas så att tilliten till de svenska sociala trygghetssystemen upprätthålls.

⁷ SOU 2015:104, bilaga 6, s. 74 ff.

16.3 Principerna för de svenska sociala trygghetssystemen bör inte förändras

Bedömning: De allmänna svenska sociala trygghetssystemen kan sägas utgå från tre principer; universell tillgång för alla, individuella rättigheter samt solidarisk finansiering via socialavgifter och skatter. Dessa principer har varit synnerligen stabila under lång tid och har en stark folklig förankring. Det finns inte skäl att ändra dessa principer utifrån perspektivet gränsöverskridande personrörlighet.

Skälen för bedömningen: De svenska sociala trygghetssystemen har vissa egenskaper som särskiljer dem från motsvarande system i många andra stater i Europa. Skyddet syftar till att omfatta alla som är bosatta i landet och rättigheterna ges normalt till den enskilde som individ. Det sociala trygghetssystemet finansieras solidariskt via socialavgifter och skatter. Detta särskiljer det svenska systemet från framför allt stater med system som mer bygger på Bismarckmodellen eller Beveridgemodellen. Bismarckmodellen innebär att trygghetssystemen är kopplade till att en individ ingår i en viss yrkesgrupp och där inbetalda avgifter kan krävas för att försäkringsskyddet ska gälla. I Bismarckmodellen kan även familjemedlemmars sociala skydd härledas till den yrkesaktives medlemskap i trygghetssystemen. Beveridgemodellen ger ett skattefinansierat grundskydd för alla och har få inkomstrelaterade inslag.

Den universella utformningen av de svenska sociala trygghetssystemen har i ett internationellt perspektiv inneburit en mycket hög täckningsgrad, det vill säga en mycket hög andel av befolkningen har haft ett socialt skydd. I många andra länder har skyddet i ett historiskt perspektiv varit betydligt mer ojämnt fördelat och där vissa grupper helt eller delvis saknat skydd. Denna universella egenskap, att "alla" omfattas av de sociala trygghetssystemen, är ett starkt kännetecken för den svenska välfärdsmodellen och det skulle innebära en mycket stor förändring att införa någon annan princip, t.ex. krav på betalda försäkringspremier eller medborgarskap. Sådana förändringar innebär som jag ser det en risk att täckningsgraden skulle falla och i och med detta att skillnaderna i socialt skydd skulle öka för de som är bosatta i landet. Ökade skillnader i det sociala skyddet mellan olika

grupper riskerar minska tilliten till systemen och innebära sämre möjligheter att uppnå t.ex. fördelningspolitiska mål.

Förmånerna i de sociala trygghetssystemen har i Sverige en stark betoning av individuella rättigheter. Det är individen som är berättigad till social trygghet i enlighet med de villkor som de olika systemen anger vare sig det handlar om tillgång till vård eller ett inkomstbortfallskydd vid t.ex. sjukdom. Rättigheter till förmåner inom den sociala tryggheten följer således i de allra flesta fall inte genom härledning, t.ex. via sin make, maka eller partner eller genom att ingå en familj, som förekommer i många andra europeiska länder.

Det finns vissa undantag från individuellt baserade rättigheter i socialförsäkringsbalken (SFB). Sedan länge gäller att individer kan omfattas av social trygghet i egenskap av familjemedlem till en person som har rätt till att omfattas av social trygghet, t.ex. efterlevandeförmåner enligt avd. G i SFB och av medföljande familjemedlemmar enligt 5 kap. 8 § SFB. Trots dessa undantag så ger ändå den samlade bilden av det svenska sociala trygghetssystemet en stark betoning av individuellt baserade rättigheter.

De sociala trygghetssystemen finansieras med socialavgifter och skatter. Den svenska modellen för social trygghet innebär att den direkta kopplingen mellan inbetalda avgifter för en individ och tillgången till ett försäkringsskydd kan sägas vara svagare än i många andra europeiska länder. Undantaget för detta är ålderspensionssystemet i form av inkomstpension och premiepension där inbetalda avgifter genererar individuella pensionsrätter i form av inkomstpension och premiepension. I Europa finns det dock en mycket stor variation i sättet att finansiera social trygghet och flertalet stater har en mix av olika finansieringskällor, från skatt på arbete eller kapital till avgifter med mer eller mindre individuell koppling. Den relativt svaga kopplingen mellan avgifter och förmåner på individnivå i Sverige bör dock inte ses som att de svenska sociala trygghetssystemen därmed inte är försäkringsmässiga.

Försäkringsmässighet är inte ett entydigt begrepp och allmänna obligatoriska försäkringar för att hantera olika sociala risker är inte samma sak som privata försäkringar på en marknad men, är enligt min mening, lika fullt försäkringar. De allmänna systemen finns just för att privata marknadslösningar ur ett samhällsperspektiv inte anses kunna ge ett tillräckligt bra skydd för tillräckligt många till en rimlig kostnad. Sveriges sätt att finansiera social trygghet är effektivt och

har hög legitimitet, och min bedömning är att det inte finns skäl till större principiella förändringar av detta.

Som nämnts inledningsvis i detta kapitel har de svenska sociala trygghetssystemen under lång tid framgångsrikt bidragit till att bekämpa fattigdom, förbättra folkhälsan och medverkat till en mer rättvis fördelning av de ekonomiska resurserna i Sverige. De har därmed bidragit till både social sammanhållning och ekonomisk tillväxt. Det finns ett brett politiskt stöd för denna grundläggande syn på systemen bland partierna i riksdagen, vilket senast kom till uttryck i den parlamentariska socialförsäkringskommittén som presenterade sitt betänkande år 2014. Tilliten till systemen har historiskt legat på en hög nivå och gör så även nu.

Den här utredningen är inriktad på utmaningar för de sociala trygghetssystemen vid gränsöverskridande personrörlighet. En förändring av principerna för hur de sociala trygghetssystem är uppbyggda skulle beröra alla försäkrade, inte bara den i sammanhanget relativt begränsade gruppen av personer som rör sig till och från Sverige. Min uppfattning är att förändringar av dessa principer måste utgå från ett mycket bredare perspektiv än enbart det gränsöverskridande, något som ligger utanför den här utredningens uppdrag. Jag bedömer också, utifrån de överväganden som den nyligen genomförda parlamentariska socialförsäkringsutredningen har gjort, att det för närvarande saknas politiskt stöd för den typen av genomgripande förändringar. Mot denna bakgrund är min bedömning att de anpassningar som behöver göras av de sociala trygghetssystemen med anledning av gränsöverskridande personrörlighet bör bygga på principerna om universell tillgång för alla, individuella rättigheter samt solidarisk finansiering via socialavgifter och skatter.

16.4 Bosättning och arbete bör fortsätta vara grunden svensk social trygghet och rätt till förmåner

Bedömning: Bosättning och arbete bör även fortsättningsvis vara de huvudsakliga grunderna för att omfattas av den sociala tryggheten i Sverige, samtidigt finns det skäl att förtydliga och anpassa regelverket kring bosättning respektive arbete i syfte att både upprätthålla tilliten till systemen och vid behov underlätta gränsöverskridande rörlighet samt möjliggöra en effektiv och

rättssäker administration. Villkoren för att få ta del av förmåner inom svensk social trygghet bör så långt som möjligt förutsätta att en person vistas lagligen i landet.

Skälen förbedömningen: Historiskt har tillgången till svensk social trygghet i huvudsak varit bosättningsgrundad, det vill säga för att få del av skyddet måste man vara bosatt i Sverige. Genom att arbeta i Sverige har det bosättningsbaserade sociala skyddet sedan länge dessutom kompletterats med inkomstrelaterade ersättningar vid t.ex. ålderdom, arbetsskador eller sjukdom. Utredningens uppdrag är formulerat så att det omfattar de sociala trygghetssystemen i form av socialförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och hälso- och sjukvård. Bosättning eller arbete utgör grunden för att omfattas av dessa tre sociala trygghetssystem. Det finns dock skillnader mellan systemen, både när det gäller den exakta innebörden i dessa begrepp och hur explicit villkoren för att omfattas av systemen uttrycks i lagstiftningen som reglerar respektive system.

Socialförsäkringen gäller för försäkrade som uppfyller SFB:s krav i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter samt gällande krav på försäkringstider.⁸ Socialförsäkringen har dessutom en uppdelning i bosättningsbaserade respektive arbetsbaserade förmåner.⁹ I socialförsäkringen är det således reglerat under vilka perioder en enskild är försäkrad.

Arbetslöshetsförsäkringen, däremot, innehåller endast villkor för rätt till ersättning, försäkringsskyddet följer därmed endast indirekt av ersättningsvillkoren. Arbetslöshetsförsäkringen kan därför sägas vara arbetsbaserad, om än indirekt. Arbetslöshetsförsäkringen innehåller inga bosättningsbaserade delar.¹⁰

En god hälso- och sjukvård ska erbjudas till dem som är bosatta inom ett landsting.¹¹ En god hälso- och sjukvård ska även erbjudas dem som, utan att vara bosatt här, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

⁸ 3 § 4 kap. SFB.

⁹ 5 kap. och 6 kap. SFB.

¹⁰ 12 §, ALF (1997:238).

¹¹ Föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43, 8 kap. 1 § HSL.

(förordning 883/2004).¹² Tillgång till hälso- och sjukvård är således i de allra flesta fall kopplat till att vara bosatt i Sverige, men det finns situationer när personer som inte bor (i folkbokföringslagens mening) men arbetar i Sverige, enligt förordning 883/2004, kan ha tillgång till hälso- och sjukvård, som landstingen ansvarar för inom det allmänna sjukvårdssystemet, här i landet.

Tanken att alla oavsett ekonomiska förutsättningar eller andra sociala aspekter ska ha tillgång till social trygghet är fast förankrad i Sverige. Den grund som under lång tid har gällt, att de som är bosatta eller arbetar i Sverige också ska ha tillgång till den sociala tryggheten i landet är som jag ser det en rimlig princip, som har gällt under lång tid. Samtidigt är det rimligt att det finns tydliga avgränsningar i tillgången till svensk social trygghet för dem som inte uppfyller villkoren för att anses vara bosatta eller arbeta här.

Det är upp till Sverige att bestämma villkoren för att omfattas av de sociala trygghetssystemen givet det ramverk som den internationella rätten ger. Sverige är en del av EU och har även ingått multi- och bilaterala sociala konventioner och avtal. Sverige har även ratificerat ett antal FN-konventioner som därmed måste uppfyllas.

Jag anser mot bakgrund av detta att bosättning och arbete även fortsättningsvis bör vara de huvudsakliga grunderna för att omfattas av den sociala tryggheten i Sverige samtidigt som dessa grunder för att omfattas förtydligas som en konsekvens av de förändrade behoven i samband med en allt mer omfattande gränsöverskridande personrörlighet. Förändringar bör också utformas så att de skapar förutsättningar för en effektiv och rättsäker administration.

16.4.1 Bosättning som grund för att omfattas av de sociala trygghetssystemen och rätt till förmåner

Bosättning i landet är ett grundläggande villkor för att omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen och därmed en förutsättning för att få tillgång till förmåner inom ramen för dessa system. Det är således av stor vikt att kunna bedöma och fastställa under vilka förutsättningar och när en person anses bosatt i Sverige. Möjligheten att fastställa om en person är bosatt i Sverige regleras i flera olika lagstiftningar och

¹² Förslagen lydelse i prop. 2016/17:43, 8 kap. 2 § HSL.

fyller delvis olika syften. Krav på bosättning finns bland annat i folkbokföringslagen (1991:481), SFB, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m., (läkemedelsförmånslagen) samt tandvårdslagen (1985:125). Därutöver finns bosättningsbegrepp som endast är tillämpliga i gränsöverskridande situationer. Dessa regleras av EU-rätten eller genom olika bilaterala avtal.¹³ Särskilt viktiga för internationell social trygghet är det EU-rättsliga bosättningsbegreppet i samordningsbestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)¹⁴ samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 (förordning 987/2009)¹⁵. Vidare har 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 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 (rörlighetsdirektivet)¹⁶ betydelse för rätten att bosätta sig i en medlemstat.

Det nuvarande bosättningsbegreppet i SFB innebär att en person, enligt huvudregeln, anses bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist i landet (5 kap. 2 § SFB). Enligt 5 kap. 3 § första stycket SFB ska den som kommer till Sverige och kan antas att vistas här under längre tid än ett år anses vara bosatt i landet.

För att ha tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige krävs enligt hälso- och sjukvårdslagen i princip att en person är bosatt i Sverige. Av förarbetena framgår att folkbokföringen är vägledande i fråga om bosättning och tillgång till hälso- och sjukvård. Genom att vårdgivare kontrollerar om en person finns registrerad som folkbokförd kan de som regel bedöma vilken tillgång till hälso- och sjukvård denne bör ha (all subventionerad vård, enbart nödvändig vård etc.). Utvecklingen inom EU-rätten har dock gjort att det inte är möjligt att ställa krav på att en person ska vara folkbokförd för att han eller hon ska anses

¹³ De bilaterala avtalen hänvisar till de nationella bosättningsbegreppen i de fördragsslutande staterna.

¹⁴ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

¹⁵ EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

¹⁶ EUT L 158/77, 30.4.2004, s. 77–123.

ha tillgång till hälso- och sjukvård (om det rör sig om gränsöverskridande situationer som omfattas av samordningsbestämmelserna). De svenska villkoren för folkbokföring kan i vissa situationer hamna i konflikt med EU-rätten. I sådana situationer ska den sistnämnda tillämpas.

Det nuvarande regelverket för bosättning i Sverige är komplext och kan i vissa fall göra det svårt för enskilda som kommer till eller lämnar Sverige att bedöma om de omfattas av de sociala trygghetssystemen eller inte. För de ansvariga myndigheterna är regelverket ofta svårt att tillämpa på ett enhetligt sätt och tillämpningen har över tiden utvecklats så att det kan ifrågasättas om den i tillräcklig omfattning beaktar alla relevanta omständigheter vid bedömningen av om en person ska anses bosatt i Sverige, vilket är något Europeiska kommissionen har kritiserat Sverige för.

Redan EES-avtalet begränsade möjligheterna att ha särskilda krav för utländska medborgare rörande tillgången till de sociala trygghetssystemen. Sveriges medlemskap i den Europeiska gemenskapen från den 1 januari 1995 innebär därför i princip inte någon förändring i detta avseende.

Det kan anses som rimligt att villkoren för att få tillgång till förmåner inom svensk social trygghet så långt möjligt ska förutsätta att en person vistas lagligen i landet. Med detta sagt måste regelverket utformas på ett sådant sätt att personer som vistas i Sverige, särskilt när vistelsen är under längre tid, ändå har ett socialt skydd som garanterar grundläggande mänskliga rättigheter. En situation där personer befinner sig i Sverige utan ha ett adekvat socialt skydd, särskilt vad gäller tillgången till hälso- och sjukvård är enligt min mening inte acceptabel för ett välfärdssamhälle som det svenska.

De förändringar som görs får dock inte innebära att Sverige åsidosätter sina åtaganden mot internationella överenskommelser rörande mänskliga rättigheter.

16.4.2 Arbete som grund att omfattas av social trygghet och rätt till förmåner

Att arbeta i Sverige är ett grundläggande villkor för att tillhöra de arbetsbaserade delarna av de sociala trygghetssystemen och få tillgång till arbetsbaserade förmånerna. Det handlar exempelvis om sjukpenning, graviditetspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå, in-

komstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning. Allmänt när det gäller de krav som kan ställas i förhållande till att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen i SFB är att arbetstagaren uppfyller bestämmelserna om försäkringstider. För arbetstagare kan det ställas krav på arbetstillstånd, men i övrigt finns inga särskilda kvalificeringsvillkor för att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen. För att kunna få en arbetsbaserad förmån beviljad finns krav på inkomst, som ligger till grund för förmånsbeloppet.

Det finns ingen närmare definition av begreppet förvärvsarbete i SFB. I förarbetena ges viss ledning för att kunna avgöra vad som räknas som förvärvsarbete. Oavsett om man är arbetstagare, egenföretagare eller uppdragstagare i Sverige som utför förvärvsarbete är det försäkringsgrundande.¹⁷

Arbetslöshetsförsäkringen innehåller endast villkor för rätt till ersättning, försäkringsskyddet följer därmed endast indirekt av ersättningsvillkoren. Arbetslöshetsförsäkringen kan därför sägas vara arbetsbaserad, om än indirekt.

För att omfattas av den sociala tryggheten genom arbete i Sverige är det angeläget att arbetet som utförs är av sådant innehåll och omfattning att det på ett rimligt sätt kan sägas ge en verklig anknytning till arbetsmarknaden. Detta är enligt min mening särskilt viktigt när det gäller gränsöverskridande personrörlighet. Möjligheterna att tydligare definiera begreppet förvärvsarbete och olika arbetsformer bör därför övervägas. Av samma skäl bör behovet av förändringar rörande kvalifikationsvillkor för att omfattas av den sociala tryggheten samt efterskyddstiden övervägas.

Den svenska ekonomin är djupt integrerad i världsekonomin. Många svenska företag verkar på den globala marknaden. För dessa företag är det viktigt att personal som är utsända har en adekvat social trygghet. Även egenföretagare bedriver verksamhet utomlands och har då behov av ett bra socialt skydd. Behovet av förändringar av de regler som finns för fortsatt skydd vid utsändning bör därför övervägas. I detta sammanhang bör möjligheterna att införa någon form av frivillig försäkringslösning övervägas.

¹⁷ Detsamma gäller för lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238).

17 Tillämplig lagstiftning i gränsöverskridande situationer

17.1 Bedömning av huruvida en person omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen vid gränsöverskridande situationer

För personer i olika gränsöverskridande situationer finns olika internationella, europeiska, nordiska och bilaterala regelverk och avtal som syftar till att ge dessa personer socialt trygghetsskydd. En gränsöverskridande situation kan omfatta många olika grupper av personer som rör sig över landsgränserna av många olika anledningar, som exempelvis arbete, studier eller bosättning.

Grundprincipen vid samordning i gränsöverskridande situationer är att endast en stats lagstiftning ska vara tillämplig. Syftet med att endast en stats lagstiftning ska gälla är att ingen ska stå utan socialt skydd, men heller inte omfattas av fler än en stats sociala trygghetssystem. Detta kräver att de berörda staterna samarbetar så att den enskilde inte går miste om rättigheter när han eller hon bosätter sig eller arbetar i en annan stat. Inom Europeiska unionen (EU), Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Norden finns ett väl utvecklat regelverk som reglerar detta.

17.1.1 Bedömningsförfarandet

Huruvida och i vilken omfattning en person i en gränsöverskridande situation som bor, vistas eller arbetar i Sverige och/eller i en eller flera andra stater (tillfälligt eller tillsvidare) ska omfattas av de sociala trygghetssystemen i Sverige ska bedömas utifrån samordningsbestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygg-

hetssystemen (förordning 883/2004)¹ och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009)², bilaterala avtal eller svensk nationell rätt.

Eftersom EU-rätten är överordnad både svensk rätt och avtal om social trygghet³ kan ett första steg vid fastställandet av gällande lagstiftning i olika gränsöverskridande situationer vara att undersöka huruvida EU:s samordningsbestämmelser inom social trygghet ska tillämpas i det aktuella fallet. I 2 kap. 5 § socialförsäkringsbalken (SFB) anges att unionsrätten, avtal om social trygghet eller andra avtal som ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar i tillämpligheten av balken. Även 3 § i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring stadgar att rätt till ersättning har endast personer som i Sverige uppfyller ersättningsvillkoren enligt denna lag, om inte något annat följer av förordning 883/2004. Någon motsvarande paragraf finns inte i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Om EU-rätten inte är tillämplig i det aktuella fallet bör det fastställas om något av de gällande avtalen om social trygghet är tillämplig. De olika bilaterala avtalen har bestämmelser om vilket lands lagstiftning som den berörda personen ska omfattas av. Vissa avtal om social trygghet kan vara begränsade till att enbart omfatta medborgare i något av de avtalsslutande länderna, medan andra kan ha en vidare personkrets. De avtal som Sverige har slutit med olika länder redovisas i kapitel 13. Det är viktigt att notera i sammanhanget att bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i de bilaterala avtalen enbart får betydelse för de förmåner som avtalet reglerar. I övriga fall är svensk lagstiftning tillämplig.

¹ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

² EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

³ Tidigare har dessa benämnts konventioner.

17.1.2 Bedömningsprocess

Bedömningen om tillämplig lagstiftning och huruvida en person omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen i gränsöverskridande situationer ska som regel göras utifrån en specifik bedömningsprocess, som redovisas nedan.

Innan det mer specifikt redogörs för denna bedömningsprocess är det viktigt att belysa att det finns många olika begrepp för de olika bedömningsstegen som florerar i dagligt tal, men även i förarbeten, akademiskt litteratur och på myndighetsnivå, såsom försäkringstillhörighet och lagval, som inte används i den svenska lagstiftningen eller i förordningarna 883/2004 och 987/2009. För att ge en så tydlig beskrivning som möjligt har jag därför valt att använda mig av begrepp som ligger så nära gällande lagstiftning som möjligt. Det är också viktigt att påpeka att detta är en genomgång av det teoretiska ramverket och att det i den praktiska tillämpningen kan se något annorlunda ut, bland annat beroende på vilket socialt trygghetssystem som berörs. Det vill säga att vissa delar av bedömningsförfarandet kan överlappa eller inte kan bedömas oberoende av varandra.

Bedömning av tillämplig lagstiftning

Personer som omfattas av förordningarna 883/2004 och 987/2009

Reglerna om tillämplig lagstiftning vilar huvudsakligen på två principer, dels den ovan nämnda principen att enbart en medlemsstats lagstiftning ska tillämpas (*single state rule*), dels att den tillämpliga lagstiftningen är arbetsstatens lagstiftning (*lex loci laboris-principen*). Arbetsstatens lagstiftning gäller för både anställda och egenföretagare. En person som inte omfattas av arbetsstatens lagstiftning omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där hon eller han är bosatt (*lex loci domicilii*). Bosättningsstatens lag är även tillämplig för vissa arbetslösa personer. Det finns dessutom undantag eller särskilda regler gällande tillämplig lagstiftning för bland annat personer som sänds ut för att arbeta en kortare tid i en annan medlemsstat, för personer som arbetar i två eller flera medlemsstater, eller om en arbetstagare har flera arbetsgivare.

Personer som inte omfattas av förordningarna 883/2004 och 987/2009

I gränsöverskridande situationer där förordningarna 883/2004 och 987/2009 inte är tillämpliga är antingen bilaterala avtal, som Sverige ingått med andra länder, eller svensk lagstiftning tillämplig. I gränsöverskridande situationer som omfattas av bilaterala avtal regleras det i avtalen vilken stats lagstiftning som är tillämplig. För personer som inte omfattas av de bilaterala avtalen är detta steg inte aktuellt eftersom svensk lagstiftning är tillämplig.

Villkor för att omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen

Om den svenska lagstiftningen är tillämplig ska en bedömning göras huruvida personen i fråga omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen, det vill säga om han eller hon uppfyller *villkoren för att omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen*. Om så inte bedöms vara fallet kan alltså svensk lag anses vara tillämplig utan att en person omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen eftersom denne inte uppfyller de specifika villkoren.⁴

Villkoren i den nationella lagstiftningen ska inte vara diskriminerande, utan unionsrätten ska respekteras.⁵

Villkor för rätten till förmåner från de svenska sociala trygghetssystemen

Om en person bedöms omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen kan det bli aktuellt att gå vidare till att bedöma huruvida han eller hon *uppfyller de specifika villkoren för att få en förmån från de svenska sociala trygghetssystemen*. Inom arbetslöshetsförsäkringen gäller detta arbets- och medlemsvillkoret samt övriga allmänna villkor. Rätten till förmån utifrån de specifika förmånsvillkoren regleras i det nationella regelverket.

Det är dock viktigt i detta sammanhang att understryka att även om svensk lagstiftning bedöms som tillämplig och om en person

⁴ En person måste uppfylla krav på socialförsäkringsskydd i 5–7 kap. SFB för respektive förmån.

⁵ Skäl 17 a i förordning 883/2004 och artikel 4 i förordning 883/2004.

bedöms omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen så innebär det inte per automatik att han eller hon har rätt till en förmån.

17.2 Möjligheten till intyg om att omfattas av social trygghet i Sverige i gränsöverskridande situationer

När det gäller gränsöverskridande situationer inom EU/EES anges i förordning 987/2009 att den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning enligt avdelning II i grundförordningen blir tillämplig, ska underrätta den berörda personen och, i förekommande fall, personens arbetsgivare om de skyldigheter som föreskrivs i den lagstiftningen. Vidare framgår att på begäran av den berörda personen eller av arbetsgivaren, ska den behöriga institutionen utfärda ett intyg om att sådan lagstiftning är tillämplig.⁶

Inom EU/EES finns standardiserade intyg som är framtagna för olika situationer, exempelvis intyg om tillämplig lagstiftning när en person är utsänd eller arbetar i flera länder samtidigt (A1), intyg om rätt till sjukvård för personer som inte bor i det land de är försäkrade (S1), det europeiska sjukförsäkringskortet eller intyg om uppgift om de försäkringsperioder som ska ingå i beräkningen av arbetslöshetsförmåner (U1). Därutöver finns vissa nationella intyg som stadgar huruvida en person omfattas av de nationella sociala trygghetssystemen i Sverige, som exempelvis inom hälso- och sjukvårdsområdet. En person ska med stöd av artikel 19.2 i förordning 987/2009 alltid ha rätt till ett intyg.⁷

Gällande gränsöverskridande situationer utanför EU/EES finns särskilda intyg för personer från länder som Sverige har ingått ett avtal om social trygghet med. På samma sätt som vid utsändning med tillämpning av förordning 883/2004 ska en person som sänds ut med tillämpning av avtal om social trygghet ha med sig ett intyg som visar att han eller hon är utsänd.

Försäkringskassan bedömer i dag om en person omfattas av svensk social trygghet med stöd av förordning 883/2004 (med ett undantag,

⁶ Artikel 19.

⁷ Försäkringskassans vägledning 2004:1 s. 128.

11.3 c i förordningen). Försäkringskassan prövar även om en person omfattas av svensk lagstiftning enligt avtal med annan stat.

17.2.1 Rätt till beslut och intyg om en person är försäkrad enligt SFB

Förslag: Det ska införas en rätt för en enskild att på begäran få prövat han eller hon uppfyller villkoren i 4 kap. 3 § SFB. Om villkoren är uppfyllda ska Försäkringskassan utfärda ett intyg. Det ska även införas en rätt att överklaga beslutet.

En rätt att överklaga beslut som är utfärdade med stöd av avtal om social trygghet ska också införas.

Skälen för förslaget: I dag prövas som regel om en enskild är försäkrad enligt SFB först i samband med att denne ansöker om en socialförsäkringsförmån. Jag anser att det, för den enskildes rätts-säkerhet, ska införas en bestämmelse i SFB som innebär att han eller hon ska kunna få prövat om villkoren i 4 kap. 3 § SFB är uppfyllda. Om villkoren är uppfyllda ska Försäkringskassan utfärda ett intyg. Detta är särskilt viktigt i gränsöverskridande situationer som ofta medför förändringar i den enskildes sociala trygghetsskydd. Vilken lagstiftning som är tillämplig i dessa fall är bland annat beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det betyder att det kan vara svårt för den enskilde att bedöma om han eller hon är försäkrad i Sverige.

Vidare när det gäller utsändning från Sverige har Svenskt Näringsliv informerat utredningen om att för vissa länder, exempelvis vissa regioner i Kina, har det ställts krav på att arbetstagare ska kunna uppvisa intyg, som visar att de omfattas av svensk lagstiftning om social trygghet. I dag finns inte något krav på eller författningsstöd i SFB för att utfärda intyg gällande utsändning till länder utanför EU/EES, om det inte gäller intyg till ett land som Sverige har ett avtal om social trygghet med. Om en arbetstagare inte kan visa att denne omfattas av det svenska systemet kan det medföra att socialavgifter behöver betalas i två länder.

Jag bedömer således att det finns ett behov av en lagstagen rätt för personer att på begäran få ett intyg som visar huruvida de är försäkrade enligt SFB. Mitt förslag medför att alla personer i gränsöver-

skridande situationer – både inom och utom EU/EES – vid behov kan begära ett intyg som visar om de är socialförsäkrade i Sverige.

Ett sådant intyg från Försäkringskassan skulle till exempel kunna användas av en utsänd arbetstagare till tredje land som är försäkrade i samband med utsändning från Sverige. Jag bedömer att det skulle underlätta för personer som ska tjänstgöra i länder med vilka Sverige inte har avtal om social trygghet, oavsett om de har en statlig arbetsgivare eller inte, eftersom det skulle medföra en större tydlighet och förutsägbarhet gällande vilket lands lagstiftning de kommer att tillhöra under utsändningstiden samt var socialavgifter ska betalas. Detta skulle även leda till att de inte längre kan bli dubbelförsäkrade eller riskerar att behöva betala socialavgifter i två länder. Därutöver anser jag att förslaget skulle bidra till att tydliggöra det generella intygsförändret eftersom personer i alla utsändningssituationer från Sverige skulle ges möjlighet till ett intyg.

Jag bedömer vidare att intyget vid behov även torde kunna användas som grund för tillgång till vård i Sverige för de personer som omfattas av samordningsförordningen och har Sverige som behörig stat, men som inte är folkbokförda i landet. Om dessa personer anses bosatta i Sverige, enligt mitt förslag i 5 kap. 3 § SFB, kan de också antas uppfylla kraven för tillgång till vård i Sverige enligt 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen, särskilt mot bakgrund av att kravet på ett års bosättning i 5 kap. 3 § tagits bort, samt att den föreslagna bosättningsbedömningen i hög grad står i överensstämmelse med den EU-rättsliga.

I dag är det möjligt att överklaga beslut i ärenden om intyg utfärdade i enlighet med förordning 883/2004 enligt 113 kap. 2 § andra stycket SFB. Samma möjlighet bör införas för de beslut om intyg som föreslås. Detta bör även gälla för beslut om intyg som utfärdats enligt avtal om social trygghet, vilka i dag endast kan överklagas enligt förvaltningslagen. Bestämmelsen kompletteras därför i dessa avseenden.

Jag bedömer avslutningsvis att det inte finns motsvarande behov för arbetslöshetsförsäkringen på grund av bland annat dess delvis frivilliga försäkringsgrund.

Registrering och statistik

I SFB tas upp vissa situationer där den enskilde ska göra en anmälan till Försäkringskassan. Det är för den som bosätter sig och inte är folkbokförd i Sverige, den som arbetar utan att vara bosatt i Sverige, en utsänd statsanställd som avses i 5 kap. 4 § första stycket SFB och som inte är folkbokförd här i landet samt den som lämnar Sverige för tid som kan antas ha betydelse för socialförsäkringsskyddet.⁸ Jag anser att det är viktigt att ha ett aktivt registreringsförfarande av denna grupp för att få en översyn av vilka som är bosatta och arbetar i Sverige utan att vara folkbokförda i landet. Det utgör även en viktig grund för uppföljning och kontroll.

Utöver att utvidga rättigheten för den enskilde att på begäran få ett intyg om han eller hon omfattas av svensk socialförsäkring, kan mitt förslag bidra till att ge en bättre framtida översikt av hur stort antal personer det gäller där Sverige har ett ansvar vad gäller den sociala tryggheten. Det är således sammantaget viktigt att Försäkringskassan fortsättningsvis för löpande statistik över hur många intyg som utfärdas, och på vilken grund, för att få en god bild av hur många utanför landets gränser som omfattas av svensk social trygghet och varför. Detta gäller även dem som är i en gränsöverskridande situation i Sverige.

⁸ 110 kap. 43 och 44 §§ SFB.

18 Arbeta som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet

18.1 Arbeta som villkor för att omfattas av svensk socialförsäkring

Att arbeta i Sverige är ett grundläggande villkor för att tillhöra de arbetsbaserade delarna av de sociala trygghetssystemen och få tillgång till arbetsbaserade förmånerna. Det handlar exempelvis om sjukpenning, graviditetspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå, inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning. Allmänt när det gäller de krav som kan ställas i förhållande till att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen i socialförsäkringsbalken (SFB) är att arbetstagaren uppfyller bestämmelserna om försäkrings-tider. För arbetstagare kan det ställas krav på arbetstillstånd, men i övrigt finns inga särskilda kvalificeringsvillkor för att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen. För att kunna få en arbetsbaserad förmån beviljad finns krav på inkomst, som ligger till grund för förmånsbeloppet. Men när det gäller en situation inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och storleken på en kontantförmån ska beräknas avgörs det av regelverket hos den behöriga staten, vanligtvis arbetslandet. Om ersättningens storlek i den behöriga statens lagstiftning baseras på tidigare arbete under en specifik referensperiod och om inkomster har intjänats under den perioden i en annan medlemsstat än den behöriga institutionen, följer av vissa principer i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)¹ att faktiska in-

¹ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

komster från den andra medlemsstaten behandlas som om de hade intjänats i den behöriga staten.² Jag noterar att de svenska reglerna om ett antagande om framtida inkomster inte passar in på någon av dessa.

När det är en gränsöverskridande situation i förhållande till en stat utanför EU/EES och där det inte finns bilateralt avtal om social trygghet tillämpas den svenska SFB för att bedöma arbete. När det gäller arbete och arbetstagarnas möjligheter att nyttja den fria rörligheten inom EU/EES för att arbeta i en annan medlemsstat är det reglerat i förordning 883/2004 samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009).³ Gällande tredjelandsmedborgare är det viktigaste regelverket 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 (förordning 1231/2010)⁴ eftersom det medför att tredjelandsmedborgare kan omfattas självständigt av förordning 883/2004 om samordning av social trygghet. Arbetstagarnas fria rörlighet regleras även i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (förordning 492/2011)⁵.

18.2 Förvärvsarbete i SFB

Den svenska lagstiftningen reglerar att arbete i Sverige är grunden för att en person ska tillhöra den svenska arbetsbaserade socialförsäkringen. Med arbete, enligt 6 kap. 2 § första stycket SFB avses, om inget annat särskilt anges, förvärvsarbete i verksamhet här i landet.

² Principerna om likställande och sammanläggning kan vara aktuella. För att underlätta en sådan beräkning finns i artikel 21.2–4 i förordning 883/2004 särskilda bestämmelser om hur förmånerna ska beräknas. Olika bestämmelser gäller beroende på om ersättningen baseras på en genomsnittsinkomst respektive avgiftsgrund eller en standardinkomst.

³ EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

⁴ EUT, L 344, 29.12.2010, s. 1–3

⁵ EUT L 141., 27.5.2011, s. 1–12.

Arbete i Sverige är på så sätt uppdelat i två begrepp, vilka är *förvärvsarbete* och *verksamhet här i landet*.⁶

Det finns ingen definition av begreppet förvärvsarbete i SFB.⁷ Det innebär dock inte att det är alla typer av arbete som ger en person rätt att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen, utan det ska vara frågan om förvärvsarbete. I förarbetena är förvärvsarbete sparsamt definierat men det bygger på de uttryck som fanns i de numera upphävda socialförsäkringslagen (1999:799) och lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.⁸ I förslaget till lagen om arbetsskadeförsäkring var personkretsen från början endast arbetstagare, men innan lagstiftningen trädde i kraft inkluderades också egenföretagare och uppdragstagare, bland annat på grund av att uppdragstagare ansågs var i samma ekonomiska och sociala situation som arbetstagare.⁹ Sammantaget kan det konstateras att så länge ett arbete utgör förvärvsarbete är det försäkringsgrundande och det spelar ingen roll om det utförs av arbetstagare, uppdragstagare eller egenföretagare.

Frågan är dock vad som kännetecknar förvärvsarbete och hur man ska skilja förvärvsarbete från andra sorters arbete som utförs i samhället. Enligt svensk rättspraxis ska förvärvsarbete handla om arbete som utförs mot kontantersättning, men i övrigt finns det inga särskilda krav.¹⁰ Det spelar till exempel ingen roll om ersättningen motsvarar värdet av det utförda arbete, om arbetet är av en viss omfattning och det behöver inte heller vara regelbundet. Vidare, är det inte avgörande om ersättning verkligen utbetalas eller ger en reell inkomst för arbetstagaren. Den förvärvsarbetandes ålder har inte heller någon betydelse. Det betyder att till exempel arbete som utförs av barn under ferier betraktas som förvärvsarbete, liksom arbete som utförs av lärlingar och praktikanter.¹¹ Det

⁶ 6 kap. 2 § första stycket SFB.

⁷ Ingen definition finns i 6 kap. 2 § eller i 2 kap. 11–16 §§ SFB, där det finns definitioner och förklaringar som är gemensamma för balken.

⁸ Prop. 1998/99:119 s. 103.

⁹ Prop. 1976/77:64 s. 103.

¹⁰ FÖD 1982:22 I och II och FÖD 1988:18.

¹¹ Det finns dock nedre gränser för förvärvsarbete som utförs av barn. Minimialdern för att börja arbeta har fastställts internationellt till 15 år av ILO:s konvention 138 (konventionen om minimialder för tillträde till arbete antagen i Genève den 26 juni 1973 och ratificerad i Sverige den 23 april 1990). För lättare arbeten gäller generellt en åldersgräns på 13 år, medan 18 år gäller som gräns för farliga arbeten. I Sverige har gränsen i flertalet fall satts vid 16-års ålder i föräldrabalken och arbetsmiljölagstiftningen. Det finns vissa frågetecken när det gäller om deltagande i olika lukrativa aktiviteter, till exempel pristävlingar eller olika spel enligt

bör dock redan här nämnas att när det gäller rätten till förmåner finns det minimigränser när det gäller inkomsten från arbete.¹²

Anledningen till att förvärvsarbete inte är definierat kan vara att begreppet har ansetts relativt självklart. Det kan även ha varit svårt att beskriva begreppet i lagtext utan att det i praktiken riskerar att ge en tillämpning som uppfattas som rigid. Begreppet arbete behöver även ses ur ett EU-perspektiv eller i olika gränsöverskridande situationer (se vidare jämförelse mellan begreppen nedan).

För en egenföretagare innebär förvärvsarbete att det är arbete i Sverige om det utförs som ett led i arbete vid fast driftställe i Sverige.

En person som inte utför förvärvsarbete på grund av arbetslöshet, men som uppfyller kraven som ställs på en arbetssökande ska fortsätta att omfattas av SFB:s bestämmelser om arbetstagare. En person som inte tidigare har varit arbetstagare eller är arbetslös och inte uppfyller kraven för att vara arbetssökande kan inte ses som arbetstagare i SFB:s bestämmelser.

18.2.1 Jämförelse mellan det EU-rättsliga arbetstagarbegreppet och det svenska begreppet förvärvsarbete i SFB

Grunden för fri rörlighet för arbetstagare är artikel 45 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). En person kan kvalificera sig som arbetstagare enligt artikel 45 i EUF-fördraget även om han eller hon arbetar få timmar, har ett tidsbegränsat kontrakt eller har en låg ersättning. Vid bedömningen om en person ska anses vara arbetstagare, ska en helhetsbedömning göras av alla omständigheter.¹³ Enligt EU-domstolens rättspraxis ska begreppet arbetstagare inte tolkas restriktivt.¹⁴ För en närmare redogörelse, se kapitel 10.

Både förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetsystemen och förordning 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet berör personer som arbetar eller har arbetat. Även arbetssökande har rätt till samma behandling som den inhemska befolkningen i fråga om

lotterilagen (1994:1000) kan betraktas som förvärvsarbete. Se Hessmark (2012), s. 133 ff och RÅ 2004 ref. 88.

¹² I jämförelse med minimigränserna för förmån enligt ALF som enbart handlar om omfattningen av arbetet, där spelar alltså inkomsten ingen roll vad gäller grundförsäkringen.

¹³ EU-domstolens dom *Ninnie Orasche* C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600.

¹⁴ EU-domstolens dom *Unger* C-75/63 ECLI:EU:C:1964:19.

tillgång till ekonomiska förmåner som syftar till att underlätta tillgången till sysselsättning för arbetssökande.¹⁵ Utgångspunkten för förordning 492/2011 är likabehandling vid tillträde till arbetsmarknaden samt under arbete i medlemsstaten. Förordningen säkerställer likabehandling avseende sociala förmåner.

Förordning 492/2011 är enbart relevant för arbetstagare men den har ingen definition av arbetstagare utan begreppet är detsamma som i artikel 45 EUF-fördraget.¹⁶ Det innebär att arbetstagare inom ramen för förordningen inte ska definieras nationellt, utan det är ett begrepp med EU-rättslig innebörd.¹⁷ Arbetstagare enligt artikel 45 i EUF-fördraget är en person som under en viss tid mot ersättning utför arbete av ekonomiskt värde åt en annan under dennes ledning.^{18,19} En person kan kvalificera sig som arbetstagare enligt artikel 45 i EUF-fördraget även om han eller hon arbetar få timmar, har ett tidsbegränsat kontrakt eller har en låg ersättning. Vid bedömningen av om en person anses vara arbetstagare ska en helhetsbedömning göras av alla omständigheter.²⁰ Enligt EU-domstolens rättspraxis ska begreppet arbetstagare inte tolkas restriktivt.²¹ I jämförelse med den svenska rätten stämmer detta väl överens med nuvarande regelverk eftersom man för kvalificering för arbete inom ramen för SFB inte heller beaktar lön samt huruvida det är ett vikariat eller deltidsarbete. Begreppen kan dock skilja sig något åt genom att varken SFB eller förarbetena tydligt markerar att det ska röra sig om ett faktiskt och verkligt arbete.

Förordning 883/2004 använder begreppet arbete som anställd²², där det i definitionen framgår att med anställd avses en likvärdig situation som betraktas som arbete som anställd vid tillämpningen av nationell lagstiftning. Den hänvisar således till den nationella lagstiftningen inom sociala tryggheten. Definitionen av anställd har dock skapat vissa problem i den svenska rätten när det bland annat

¹⁵ EU-domstolens dom, *Collins*, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172; EU-domstolens dom, *Ioannadis* C-258/04, ECLI:EU:C:2005:559 och EU-domstolens dom i de förenande målen *Vatsouras och Koupatantze*, C-22/08 och C- 23/08 ECLI:EU:C:2009:344.

¹⁶ Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*.

¹⁷ Pennings (2014), som anser att det är en arbetsrättslig definition.

¹⁸ EU-domstolens dom *Lawrie-Blum*, C- 66/85, ECLI:EU:C 1986:284.

¹⁹ EU-domstolens dom *Levin*, C-53/81 ECLI:EU:C 1982:105.

²⁰ EU-domstolens dom *Ninnie Orasche* C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600. EU-domstolens domar *Levin*, C-53/81, ECLI:EU:C: 1982:81 och *Meeusen*, C-337/97 ECLI:EU:C:1999:284.

²¹ EU-domstolens dom *Unger* C-75/63 ECLI:EU:C:1964:19.

²² Artikel 1 a i förordning 883/2004.

gäller efterskyddsreglerna och vid tjänstledighet i gränsöverskridande situationer (dessa behandlas i avsnitt 18.4.5 och i kapitel 23).²³ Vidare kan arbetstagardefinitionen skilja sig åt mellan de olika medlemsstaterna. De olika medlemsstaternas arbetstagarbegrepp får dock inte vara diskriminerande gentemot EU/ESS-medborgare. EU-domstolen har slagit fast att förordning 883/2004 ska tolkas i ljuset av fördragsbestämmelsen för att säkerställa den fria rörligheten för arbetstagare. EU-domstolen har även uttalat att en person som har förlorat sitt arbete men som söker ett annat, förvisso har förlorat sin ställning som arbetstagare men ska ändå ses som arbetstagare.²⁴ Rätten till fri rörlighet för arbetstagare i artikel 45 i EUF-fördraget omfattar även arbetsökandens rätt att flytta och söka anställningar och uppehålla sig i en annan EU-medlemsstat. Vidare anges i 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 (rörlighetsdirektivet) att arbetstagare respektive egenföretagare, kan behålla sin rättsliga ställning i fall av exempelvis sjukdom eller ofrivillig arbetslöshet. De behåller därmed sin uppehållsrätt under den tid förhållandet består.²⁵

18.2.2 Definitioner av förvärsarbete och olika arbetsformer

Bedömning: Det finns inte ett behov av att närmare definiera eller detaljreglera vad som avses med förvärsarbete, de olika formerna av arbete (anställd, arbetstagare, egenföretagare, uppdragstagare) som anges i SFB.

Skälen för bedömningen: Det finns ingen närmare definition av begreppet förvärsarbete i SFB. I förarbetena ges viss ledning för att kunna avgöra vad som räknas som förvärsarbete. Oavsett om en

²³ Vidare använder förordningen begreppet verksamhet som egenföretagare²³, som likväl det ska definieras i den nationella lagstiftningen., Artikel 1 b i förordning 883/2004.

²⁴ EU-domstolens dom i de förenande målen *Vatsouras och Koupatantze*, C-22/08 och C-3/08 ECLI:EU:C:2009:344.

²⁵ Artikel 7.3 a i rörlighetsdirektivet.

person är arbetstagare, egenföretagare eller uppdragstagare i Sverige som utför förvärvsarbete är det försäkringsgrundande.²⁶

En typisk arbetstagare definieras genom att personen utför arbete på arbetsgivarens villkor, under dennes ledning och det finns en kontinuitet i arbetet. Det ska även finnas en säkerhet i form av inkomst och en adekvat nivå av social trygghet, som pensionsutbetalningar samt skydd mot ohälsa och arbetslöshet.²⁷ En arbetsgivare betalar socialavgifter samt är ansvarig för arbetstagarens arbetsmiljö. När ett anställningsförhållande inte uppfyller dessa villkor talas om atypiskt arbete. Det gäller till exempel nya former av arbete med deltid, bemanningsföretag, egenföretagare, hemarbetande och distansarbetande. Denna form av anställningar har ökat under de två senaste decennierna men ses fortfarande som atypiska. Det finns även en viktig jämställdhetsdimension till debatten om atypiskt arbete, eftersom män är överrepresenterade i standardanställningsförhållanden och ett ökande antal kvinnor arbetar under atypiska villkor.²⁸

Det finns i dag även andra anställningsformer som inte alltid uppfyller ovan redogjorda villkor, till exempel praktikanter som utför obetalt arbete eller i vissa fall doktorander. Den som har fått utbildningsbidrag för doktorander anställs inte och inga socialavgifter betalas. En doktorand vars utbildning finansieras med stipendium är som regel heller inte anställd och stipendier berättigar inte till sociala trygghetsförmåner på samma sätt som en anställning. Doktorander med stipendier är inte heller berättigade till arbetslöshetsersättning då studier inte är att betrakta som förvärvsarbete. Stipendier som är skattefria är inte pensionsgrundande, vilket innebär att doktorander med stipendier också går miste om kompensation för pension under den tid som doktoranden finansierar sin utbildning på forskarnivå med stipendier.²⁹

Jag har övervägt att föreslå att införa definitioner av begreppen anställd, arbetstagare, uppdragstagare och egenföretagare i SFB. I hela Europa pågår politiska diskussioner om nya anställningsformer (de atypiska arbetena). De handlar om hur arbetsmarknaden kan göras mer flexibel och öppen för alla, hur odeklarerat arbete kan legaliseras, hur socialt skydd och bra arbetsvillkor kan garanteras samt hur man

²⁶ Detsamma gäller för lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238).

²⁷ Eurofound, *Atypical work*, 2009.

²⁸ Eurofound, *Atypical work*, 2009.

²⁹ Se vidare SOU 2016:29 s. 111.

kan undvika att vanliga anställningsformer ersätts av anställningsformer som är mindre förmånliga för arbetstagarna. Arbetsgivarnas företrädare försvarar sitt behov av flexibilitet och arbetstagarnas företrädare framför sina farhågor när det gäller det sociala skyddet, arbetstagarnas rättigheter och arbetsvillkor. I en studie från European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) framgår att det utifrån de senaste årens samhällsutveckling och ekonomiska utveckling finns ett behov för både arbetstagare och arbetsgivare av en ökad flexibilitet, vilket har resulterat i flera nya anställningsformer. De nya anställningsformerna kännetecknas bland annat av nya arbetsmönster, arbetsplatser (exempelvis från hemmet) samt oregelbundet tillhandahållande av arbete. Eurofound's kartläggning syftade till att hitta kännetecken för dessa arbeten och vilka konsekvenser de har för arbetsmarkanden. I kartläggningen identifierades nio nya typer av anställningsformer. Exempel som nämns är tillfälligt arbete (*casual work*), där en arbetsgivare inte är skyldig att regelbundet förse de anställda med arbete utan har flexibilitet att anlita dem vid behov. IKT-baserat (informations och kommunikationsteknik) mobilt arbete, där arbetstagarna kan utföra sitt arbete från vilken plats som helst och när som helst, med stöd av modern teknik. Folkentreprenad (*crowdsourcing*), där en onlineplattform matchar arbetsgivare och arbetstagare, ofta så att större uppgifter delas upp mellan arbetstagare i ett virtuellt moln. Eurofond kommer fram till att det behövs skyddsnet särskilt för dessa tre nya anställningsformerna.³⁰

Jag bedömer att dagens arbetsmarknad, som består av en rad olika anställningsformer som ständigt utvecklas och förändras över tid, innebär praktiska svårigheter när det gäller att finna adekvata definitioner. Det finns därför en risk att en uttrycklig definition i SFB skulle kunna utesluta vissa grupper eller leda till en fyrkantig och rigid tillämpning. Införandet av definitioner av anställd, arbetstagare, uppdragstagare och egenföretagare i SFB skulle även kunna få felaktiga konsekvenser i en nationell kontext eftersom dessa ligger till grund för flera olika regelverk. Om man genomför en lagmässig definition av begreppen är risken sammantaget stor att definitionen snabbt blir föråldrad, för detaljerad och därför inte fyller någon funktion. Det är således bättre att en bedömning av

³⁰ Eurofound, *Nya anställningsformer* 2015.

begreppen görs i det enskilda fallet där hänsyn kan tas till samtliga omständigheter.

Detta till trots, om sådana definitioner skulle införas i SFB torde det ligga nära till hands att utforma dessa med ledning av de arbetsrättsliga definitionerna. Detta kan dock skapa problem i relation till EU-rätten eftersom EU-domstolen har konstaterat att begreppet anställd i 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 (förordning 1408/71) hänvisar till de definitioner som ges i medlemsstaternas lagstiftningar i fråga om social trygghet oberoende av vilken beskaffenhet de har enligt arbetsrätten.³¹ Jag bedömer att EU-domstolens konstaterande inte har förändrats genom förordning 883/2004.

Mot bakgrund av detta bedömer jag att de olika formerna av arbete i SFB inte bör definieras närmare eller detaljregleras. Avslutningsvis, när det gäller arbetstagare i situationer där förordning 492/2011 är tillämplig, är det enligt min bedömning ingen större skillnad mellan det EU-rättsliga och det svenska arbetstagarbegreppet, och det borde således inte skapa några större problem i gränsöverskridande situationer.

18.3 Verksamhet här i landet

Med arbete avses, om inget annat särskilt anges, förvärvsarbete i verksamhet här i landet.³² Som ovan nämndes är arbete i Sverige uppdelat i två begrepp, vilka är *förvärvsarbete* och *verksamhet här i landet*.³³

Som för förvärvsarbete (se ovan) är förarbetena begränsade gällande verksamhet i landet. I den numera upphävda lagen om arbetsskadeförsäkring gällande vem som var försäkrad för arbetsskada avsågs med begreppet verksamhet i landet den verksamhet som rent fysiskt bedrevs i landet, och i förarbetena till den nu upphävda socialförsäkringslagen (1999:799) framgår att det i första hand innebär att arbetet rent fysiskt skulle utföras i Sverige.³⁴ Det viktiga

³¹ EU-domstolens dom, *Baesen*, C- 296/09, ECLI:EU:C:2010:755, punkten 24.

³² 6 kap. 2 § första stycket SFB.

³³ 6 kap. 2 § första stycket SFB.

³⁴ Prop. 1998/99:119 s. 103.

verkar ha varit att det bedrevs en verksamhet här i landet och det spelade heller ingen roll om arbetsgivaren var svensk eller utländsk.³⁵ Det fanns dock undantag för sjömän och utsända.³⁶ Det framgår inte heller av SFB hur mycket av arbetet som ska utföras i Sverige eller hur stor del av en arbetsgivares verksamhet som ska bedrivas i landet för att det ska ses som arbete i Sverige. Situationer där en arbetstagare utför arbete eller en arbetsgivare bedriver verksamhet i flera länder samtidigt är dock inte ovanliga.

Om en fysisk person bedriver näringsverksamhet och har ett fast driftställe i Sverige, ska verksamhet som hänför sig till driftstället anses bedriven här i landet. Bestämmelsen är avsedd för fysiska personer som bedriver näringsverksamhet (egenföretagare) och innebär att det anses som arbete i Sverige om det utförs som ett led i arbete vid ett fast driftställe i Sverige.³⁷

Inom EU/EES och när förordning 883/2004 är tillämplig gäller för arbetstagare och egenföretagare att den behöriga staten är arbetsstaten. Det bör avses vara där arbetstagaren har sitt ekonomiska intressecentrum. Frågan var detta ekonomiska intressecentrum finns har dock inte tolkats vidare. Frågorna till EU-domstolen har i stället rört om personer kan kvalificera sig som arbetstagare eller egenföretagare enligt nationell social trygghetslagstiftning. I förhandsavgörandet *Partena* önskade den hänskjutande domstolen få ledning gällande i vilken utsträckning en medlemsstat, när det gällde anslutningen till dess system för social trygghet för egenföretagare, kunde bestämma vad som betraktas som platsen för en egenföretagares utövande av verksamhet. EU-domstolen konstaterade att begreppet plats för utövande har en unionsrättslig innebörd. I det här fallet ska begreppet plats för utövandet av en verksamhet förstås i enlighet med de använda ordens grundbetydelse, det vill säga som den plats där personen i fråga rent konkret utför de handlingar som hänger samman med verksamheten. Enligt EU-domstolen är det med-

³⁵ Se Kammarrätten i Stockholm har i dom i mål 2260-06 fastslagit att en kvinna som efter att ha flyttat hem till Sverige men innan sin föräldraledighet fortsatt att här utföra arbete för sin tyske arbetsgivare enligt 3 kap. 4 § socialförsäkringslagen och artikel 13.2 i förordning nr 1408/71 ska anses ha varit försäkrad i Sverige, och att hennes SGI skulle beräknas utifrån inkomsten från Tyskland. Det saknade enligt kammarrätten betydelse för målets utgång att arbetsinkomsten härrör från Tyskland och inte från Sverige. Det är också sedan gammalt praxis att om en utländsk arbetsgivare bedriver verksamhet i Sverige gäller försäkringen (Ds 1981:14) och vid utsändning hit gäller 6 kap. 4 § andra stycket SFB.

³⁶ 6 kap. 3 och 4 §§ SFB.

³⁷ 6 kap. 2 § andra stycket SFB.

lemsstaternas behörighet att bedöma vilka som är att betraktas som anställda eller som egenföretagare. EU-domstolen erinrade vidare om att bestämmelserna i förordning 1408/71 ska tolkas mot bakgrund av ändamålet med artikel 48 EUF-fördraget, vilket är att bidra till att åstadkomma en fri rörlighet för migrerande arbetstagare som är så fullständig som möjligt.³⁸

Kriteriet för plats för utövandet av ekonomisk aktivitet säkerställer dock inte alltid att en lagstiftning kan pekas ut eftersom en person kan utöva ekonomisk aktivitet i flera medlemsstater. Förordning 883/2004 innehåller regler för att peka ut en av medlemsstaterna i sådana situationer som behörig stat (se kapitel 11).

Det kan enligt mig finnas tolkningsproblem gällande verksamhet här i landet. Detta gäller främst hur man ska tolka olika typer av distansarbete, där man i tidigare förarbeten inte tydligt har tagit ställning. Av de tidigare förarbetena framgår att om arbetet inte utförs fysiskt i Sverige, ska det finnas en stark anknytning till Sverige för att personen ska omfattas av svensk arbetsbaserad socialförsäkring.³⁹ Vad stark anknytning är framgår dock inte och det förs inte heller några resonemang om vad det innebär. Detta kanske delvis kan förklaras med att det har skett en omfattande teknikutveckling och att det i dag finns flera olika arbetsformer.

18.4 Försäkringens början, upphörande och efterskyddstid

18.4.1 Försäkringens början

För arbetstagare gäller socialförsäkringen för de arbetsbaserade förmånerna från och med den första dagen av anställningstiden. För den som inte är anställd, det vill säga exempelvis egenföretagare, gäller försäkringen från den dag när arbetet har påbörjats i Sverige.⁴⁰ I förarbetena om socialförsäkringens personkrets diskuteras ingående när försäkringen ska börja gälla. Det påpekas att vid internationella förhållanden kan det förekomma ett glapp mellan tillträdet till anställ-

³⁸ EU-domstolens dom *Partena*, C-137/11, ECLI:EU:C:2012:593 punkt 46–57.

³⁹ Prop. 1998/99:119 s. 103.

⁴⁰ 6 kap. 8 § första stycket SFB och prop. 1998/99:119 s. 112.

ningen och arbetets början.⁴¹ Frågan uppstod då om försäkringen skulle gälla från och med den första anställningsdagen eller från den dag arbetet påbörjas. Den lösning som slutligen valdes var den första anställningsdagen, som är en anpassning till reglerna om rätt till sjuklön.⁴² Det påpekades samtidigt att det på grund av internationaliseringen finns en risk att personer med svag eller ingen anknytning alls till Sverige mycket snabbt kan få tillgång till arbetsbaserade förmåner. Därför ansåg man att en verklig anknytning till arbetslivet i Sverige bör ha uppkommit innan personen i fråga kan omfattas av den arbetsbaserade försäkringen.⁴³ Det finns dock inga förtydliganden eller kriterier för när en verklig anknytning ska anses föreligga. EU-domstolen har uttalat att för att personer ska få tillgång till de sociala trygghetssystemen ska personen ha en verklig anknytning till landet. I EU-domstolens rättspraxis har det handlat om den ekonomiska och sociala anknytningen, arbetsmarknaden samt att arbetstagare betalar inkomstskatt. Det ska dock handla om en tillräckligt klar anknytning till arbetslandets arbetsmarknad.⁴⁴

Förarbetena fäster också ganska stor uppmärksamhet på frågan om när ett arbete som uppdragstagare eller egenföretagare ska anses vara påbörjat. Det betonas att det inte finns några krav på att ett direkt inkomstbringande arbete har påbörjats för att ge rätt till arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner. För att ha rätt till förmåner ska dock uppdragstagaren eller egenföretagaren ha påbörjat sitt arbete eller sin verksamhet, det vill säga någon form av aktivitet som kan anses vara ett led i verksamheten, till exempel införskaffande av maskiner och råvaror. Enbart inregistrering av en firma hos Bolagsverket eller skatte- och avgiftsanmälan hos Skatteverket bör alltså inte anses som ett påbörjat arbete.⁴⁵

Det finns dock ett behov av att närmare tolka detta begrepp utifrån att dagens arbetsmarknad har genomgått stora förändringar de senaste decennierna, vilket bland annat innebär att det i dag finns flera anställningsformer som inte nödvändigtvis innebär att en person fysiskt vistas på den ordinära arbetsplatsen under vissa tidpunkter.

⁴¹ Jfr EU-domstolens dom *Klaus*, C-482/93 ECLI:EU:C:1995:349.

⁴² En arbetstagare som blir sjuk får sjuklön betald av arbetsgivaren de första 14 dagarna.

⁴³ Prop. 1998/99:119 s. 114.

⁴⁴ EU-domstolens dom, *Hendrix*, C-287/05, ECLI:EU:C:2007:494, och *Collins*, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172 och EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski* och *Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339.

⁴⁵ För en utförligare redogörelse, se prop. 1998/99:119 s. 115.

18.4.2 Försäkringens upphörande

Om rätten till att bli socialförsäkrad i stort sett sammanfaller med arbetets början, så gäller inte detsamma angående upphörandet av socialförsäkringen. Principiellt borde socialförsäkringen upphöra i samband med att arbetet upphör eller ett uppdrag avslutas. Emellertid fortsätter den arbetsbaserade försäkringen att gälla efter det att arbetet har upphört av annan anledning än semester, ferier eller motsvarande uppehåll eller om det finns andra särskilda skäl.⁴⁶ Exempel på särskilda skäl kan vara att arbetstagaren lämnar Sverige och all anknytning hit bryts.⁴⁷ För att säkerställa ett socialförsäkringsskydd vid till exempel byte av en anställning eller andra kortare arbetsuppehåll har en efterskyddstid införts.⁴⁸ Efterskyddstiden är fastställd till tre månader och gäller även i de fall en person flyttar utomlands.⁴⁹ Efterskyddstiden kan dock upphöra tidigare på grund av särskilda skäl, som till exempel att den enskilda börjar arbeta i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring (det vill säga arbetsbaserad försäkring) där. Andra exempel på särskilda skäl är när personer lämnar Sverige och anknytningen hit upphör, eller när en person har uppnått pensionsålder och inte har för avsikt att arbeta längre.⁵⁰

Syftet med efterskyddsreglerna är inte att förlänga försäkringsskyddet för den som frivilligt avstår från arbete under en längre tid, utan att skydda personer från att utförsäkras när de är mellan olika arbeten. Den arbetsbaserade socialförsäkringen fortsätter att gälla under semester och liknande korta uppehåll. Dock bör inte tjänstledighet utan lön ses som ett uppehåll som kan jämföras med semester, ferier eller motsvarande uppehåll.⁵¹

Det kan även finnas situationer då socialförsäkringen fortsätter att gälla efter att efterskyddstiden upphört. Enligt 6 kap. 9 § SFB är försäkringstiden förlängd i de fall en förmån utbetalas till en person

⁴⁶ Det krävs att arbetet har upphört men det krävs inte att anställningen har upphört innan det kan bli fråga om efterskydd.

⁴⁷ Det kan även vara andra skäl, exempelvis åldern att arbetstagaren inte har för avsikt att arbeta längre. Se prop. 1998/99:119 s. 116 och 185.

⁴⁸ Det skulle vara orimligt att en person ställs utanför sjukpenningförsäkringen på grund av att denna inte förvärsarbetar under en kortare tid i samband med ett byte av anställning. Se prop. 1998/99:119 s. 117.

⁴⁹ RÅ1999 not. 88 och RÅ 1999 not. 174. Båda målen gällde rätten till sjukpenning i Sverige efter det att den berättigade flyttade till Norge.

⁵⁰ 6 kap. 8 § andra stycket SFB. Prop. 1998/99:119 s. 116 och 185.

⁵¹ Riksförsäkringsverkets allmänna råd om bosättningsbaserad och arbetsbaserad försäkring (RAR 2000:1). Se även SOU 1997:72 s. 276.

som har flyttat från Sverige. I dessa fall ska den svenska socialförsäkringen fortsätta att gälla så länge som förmånen utbetalas enligt de svenska reglerna.

Tidpunkten vid vilken en arbetstagare kan anses ha upphört att arbeta är troligen inte svår att fastställa, men det kan finnas svårigheter gällande egen företagare och uppdragstagare. I princip handlar det om att dessa kategorier anses ha upphört med sitt arbete när den personliga verksamheten i rörelsen har upphört. Det kan till exempel vara fallet när de har sålt rörelsetillgångarna eller inte längre taxeras för sina inkomster.

Detta gäller inte tillfälliga avbrott i verksamheten. Enligt förarbetena är ett tillfälligt avbrott inte grund för att arbetet ska ha ansetts upphöra.⁵²

18.4.3 Särskilda situationer för att fortsätta att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen

Det finns särskilt skyddsvärda situationer där man frångår det generella efterskyddet på tre månader och de berörda personerna har då ett särskilt efterskydd under ett år. Detta innebär att en person är fortsatt försäkrad för bland annat inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning. Det ettåriga skyddet gäller enbart direkt efter att förvärvsarbete har upphört.⁵³ Förlängd försäkringstid finns även för intjänade pensionsrätter och en person som har intjänade rättigheter är försäkrad livet ut för inkomstgrundad ålderspension och efterlevandepension. Detsamma gäller för arbetsskadeersättningar, där man också är försäkrad från det att arbetet påbörjats i Sverige och försäkringsskyddet upphör först när personen avlider. Även när det gäller föräldrapenning över lägstanivån, kan det i vissa fall finnas en förlängd försäkringstid efter de första tre månaderna.⁵⁴

Det finns även särskilda regler för vissa särskilda personkategorier (se kapitel 21).

⁵² Prop. 1998/99:119 s. 119.

⁵³ 6 kap. 19–20 §§ SFB.

⁵⁴ 6 kap. 11 § SFB.

18.4.4 De svenska efterskyddsreglernas förenlighet med förordning 883/2004

Det finns problem i gränsöverskridande situationer gällande tillämplig lagstiftning och efterskyddsreglerna. Med anledning av distinktionslinjerna i förordningen är det en skillnad mellan vilken lagstiftning som blir tillämplig för personer (arbetstagare) som gör tillfälligt arbetsuppehåll och rör sig över gränserna utan att uppbära en kontantförmån jämfört med de som har en förmån och rör sig över gränserna. Arbetstagare som gör tillfälligt arbetsuppehåll och rör sig över gränserna utan att uppbära en kontantförmån ska enligt förordningens regler omfattas av bosättningslandets lagstiftning. Det kan i praktiken innebära att bosättningslandet lagstiftning blir tillämplig innan efterskyddstiden i Sverige löpt ut, vilket kan försämra rättsläget för den enskilde. Försämringen kan bestå i att personen flyttar till ett land där det överhuvudtaget inte finns några bosättningsbaserade förmåner eller som också kan vara troligt att de förmåner som finns i inflyttningslandet är mindre förmånliga än de svenska arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Det kan därför hävdas att förordning 883/2004 till viss del utmanar de svenska efterskyddsreglerna, vilket kan innebära en eventuell försämring av den rättsliga positionen för arbetstagare/personer som inte uppbär kontantförmåner när de lämnar Sverige. EU-domstolen har påpekat att det vid tillämpningen av förordningen inte ska leda till ogynnsamma resultat för enskilda som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet inom EU/EES. Det skulle kunna hävdas att fråntas de arbetsbaserade förmånerna i Sverige för att bosättningslandets lag är tillämplig omedelbart när en person flyttar från Sverige kan ge ett ogynnsamt resultat för den enskilde. I enlighet med EU-domstolens praxis ska förordningen tolkas i ljuset av fördragets bestämmelser om den fria rörligheten och om de svenska efterskyddsreglerna är mer gynnsamma för den fria rörligheten bör dessa fortsättningsvis kunna gälla för arbetstagare som gör tillfälligt arbetsuppehåll och rör sig över gränserna utan att uppbära en kontantförmån.⁵⁵

⁵⁵ Se även Paskalia, V. (2013). "Socialförsäkringsbalkens efterskyddsregel om tillhörighet till den arbetsbaserade försäkringen i ljuset av EU:s samordningssystem", *Nordisk socialrättslig tidskrift*.

18.4.5 Efterskyddstiden ska inte förändras

Bedömning: Reglerna om efterskyddstid fyller en funktion i såväl icke gränsöverskridande som gränsöverskridande situationer, och den nuvarande tidsgränsen på tre månader bör fortsatt gälla.

Skälen för bedömningen: Syftet med de svenska efterskyddsreglerna är att säkerställa socialförsäkringsskydd vid kortare arbetsuppehåll, som till exempel vid byte av anställning, samt vid arbetshinder som sjukdom och arbetslöshet. Reglerna har utformats utifrån en nationell kontext och reglerna tillämpas även i gränsöverskridande situationer.⁵⁶ I gränsöverskridande situationer innebär nuvarande regler att personer som har arbetat i Sverige och som bosätter sig i en annan stat i vissa fall fortsätter att uppbära förmåner i minst tre månader (efterskyddstiden) från Sverige under förutsättning att de inte arbetar och omfattas av motsvarande försäkring i det andra landet.⁵⁷ I takt med ökad gränsöverskridande rörelse ställs frågan på sin spets om personer som kan anses ha en svag anknytning till det svenska socialförsäkringssystemet, genom att de inte längre varken arbetar eller bor i Sverige, ändå ska omfattas av den svenska socialförsäkringen under tre månader. Noterbart är att efterskyddet är ännu längre i arbetslöshetsförsäkringen, och kan gälla i upp emot sex månader (se vidare kapitel 24). Det finns ett antal mål från Kammarrätten i Göteborg angående frågan om innebörden av begreppet anställd i förordning 883/2004, och om efterskydd samt rätten till barnbidrag.⁵⁸ Målen handlade om polska arbetstagare som hade arbetat i Sverige och därefter återvänt till Polen. Domstolen bedömde att enligt artikel 11.3 a i förordning 883/2004 omfattades de av det svenska socialförsäkringssystemet så länge de arbetade som anställda i Sverige.

Frågan i målen var om de för tiden efter att anställningen upphört var att betrakta som anställda 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 av

⁵⁶ Se RÅ 1999 not. 88 och RÅ 1999 not. 74.

⁵⁷ 6 kap. 8 § SFB.

⁵⁸ Kammarrätten i Göteborg mål nr 6410-15, Kammarrätten i Göteborg mål nr 6391-15, Kammarrätten i Göteborg mål nr 6409-15 och Kammarrätten i Göteborg mål nr 6351-15. Målen är överklagade till HFD och prövningstillstånd är meddelat den 14 december 2016.

vad som är att anse som en likvärdig situation tar här således sikte på de svenska bestämmelserna om social trygghet, det vill säga efterskyddstiden. Kammarrätten kom i målen fram till att en person som uppfyller dessa kriterier ska anses försäkrad som anställd under efterskyddstiden och får därmed anses vara i en sådan likvärdig situation som avses i artikel 1 a i förordning 883/2004. Av utredningen i målen har det inte framgått att någon av personerna i målen har arbetat i Polen. De har ansetts som anställda i Sverige i förordningens mening och därmed haft rätt till förmåner, i dessa mål barnbidrag.⁵⁹

Jag har övervägt att förändra efterskyddstiden eftersom det utifrån ett gränsöverskridande perspektiv skulle kunna finnas ett visst behov av att förändra efterskyddstiden. Jag bedömer dock att med hänsyn till de förändringar som är föreslagna gällande förordning 883/2004 kan de svenska efterskyddsreglerna med tremånaders frist fylla en bra funktion och i stället stärka den rättsliga positionen för de som lämnar Sverige. Det talar för att i nuläget inte förändra de svenska efterskyddsreglerna.

18.5 Kvalifikationskrav för den arbetsbaserade försäkringen

I dag finns det inte några särskilda kvalifikationskrav för att tillhöra den arbetsbaserade socialförsäkringen, såsom arbete under viss tid, lön eller inbetalade avgifter. I det svenska socialförsäkringssystemet finns inte något samband mellan de avgifter som har betalats in för en person och rätten till dennes förmåner eftersom skyldigheten att betala arbetsgivaravgifter inte är knutet till den försäkrades rätt till förmåner. I förmånsvillkoren finns däremot särskilda kvalifikationskrav. Det görs heller inte i dag någon skillnad på om arbete utförs av arbetstagare, uppdragstagare eller egenföretagare. Dock finns särskilda krav för tredjelandsmedborgare genom arbetstillstånd (se nedan).

Sjukpenninggrundande inkomst används som grund för beräkning av vissa socialförsäkringsförmåner som utges som ersättning för inkomstbortfall.⁶⁰ Det är ett framåtblickande kvalifikationskrav för SGI och i kravet finns en viss varaktighet av arbetet. Det finns även

⁵⁹ Kammarrätten i Göteborg mål nr 6410-15, Kammarrätten i Göteborg mål nr 6391-15, Kammarrätten i Göteborg mål nr 6409-15 och Kammarrätten i Göteborg mål nr 6351-15.

⁶⁰ Se 25 och 26 kap. SFB.

vissa situationer där en person är försäkrad genom den arbetsbaserade försäkringen utan att denne arbetar.⁶¹

Arbetstillstånd

I december 2016 fanns cirka 12 000 tillfälliga arbetstillstånd beviljade för personer från länder utanför EU/ESS.⁶² Enligt 6 a kap. utlänningslagen ska en utlänning ha arbetstillstånd för att arbeta som anställd i Sverige om han eller hon varken har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i något annat nordiskt land. Från och med den 1 augusti 2013 finns även ett uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad tredjelandsmedborgare, som betecknas EU-blåkort.^{63,64}

Arbetstillståndet är bundet till viss arbetsgivare och avser ett visst arbete.⁶⁵ För att beviljas arbetstillstånd finns krav på att anställningen möjliggör för arbetstagaren att försörja sig. Av förarbetena framgår att en person anses kunna försörja sig om anställningen är av sådan omfattning att inkomsten från den erbjudna anställningen inte är så låg att han eller hon behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka kostnaderna för bland annat boende och uppehälle.⁶⁶ Enligt Migrationsverket innebär det ett krav på en minsta månadslön på 13 000 kronor samt att arbetstagaren har ett försäkringskydd. Det räcker att arbetsgivaren har kollektivavtalade försäkringar, såsom sjukförsäkring (inte hälso- och sjukvård) livförsäkring, trygghetsförsäkring och pension.⁶⁷ Om arbetsgivaren

⁶¹ 6 kap. 9, 11 och 20 §§ SFB.

⁶² Uppgift från Migrationsverket.

⁶³ Bestämmelserna finns i 6 a kap. utlänningslagen och i det så kallade blåkortsdirektivet 2009/50/EG (bet. 2012/13:SfU13). Europeiska kommissionen presenterade den 7 juni 2016 förslag till ett nytt direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning. Direktivet är tänkt att ersätta direktivet om EU-blåkort.

⁶⁴ Enligt utlänningslagen är det visserligen förbjudet för arbetsgivare att anställa utlänningar som inte har föreskrivet arbetstillstånd, men det innebär inte att den som arbetar utan sådant tillstånd helt saknar rättigheter. Grundläggande skyddsregler inom arbetsrätt och arbetsmiljö kan i betydande delar tillämpas oavsett utlänningens migrationsrättsliga status. Enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige finns också från och med den 1 augusti 2013 rätt till viss minimilön och en presumtion för tre månaders utfört heltidsarbete. Något undantag från tillståndskravet i fråga om förmånstiden enligt denna paragraf finns dock inte för mer än arbetsskadeersättning. Prop. 2012/13:125 och det så kallade sanktionsdirektivet 2009/52/EG.

⁶⁵ 6 kap. 2 a § utlänningslagen.

⁶⁶ Prop. 2007/08:147 s. 27 och 59.

⁶⁷ 6 kap. 2 § utlänningslagen. Se även Migrationsverkets, *Handbok i Migrationsärenden* 2008.

inte är kollektivavtalsbunden måste dessa försäkringar tecknas separat. Enligt rättspraxis ska dessa villkor vara uppfyllda varje månad som arbetstagaren arbetar i Sverige.⁶⁸ Om arbetstagarna har kortare arbetstillstånd än ett år så folkbokförs de som regel inte, vilket medför att de inte har tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård. För kortare arbeten i Sverige, krävs därför att arbetstagare har egna sjukvårdsförsäkringar som gäller i Sverige för att de inte ska behöva betala eventuella sjukvårdskostnader i Sverige med egna medel.

En tredjelandsmedborgare kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige tillsammans med sin familj om han eller hon är erbjuden en anställning i Sverige som uppfyller de ovan nämnda kraven för att beviljas arbetstillstånd. Arbetstagarens familjemedlemmar (även barn över 16 år) beviljas också arbetstillstånd, men tillståndet är inte bundet till en särskild arbetsgivare, vilket ger dem rätt att ta upp olika arbeten i Sverige.

Det finns undantag från arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare med familj om arbetstagaren uppfyller kraven för undantag i 5 kap. utlänningsförordningen. Detta gäller dem som är varaktigt bosatta i annan medlemsstat i EU/ESS (enligt Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning) eller är gästforskare med uppehållstillstånd i tre månader under en tolv månaders period. En person som söker asyl i Sverige kan, vid avslag på asylansökan, få uppehållstillstånd på grund av arbete om han eller hon är anställd sedan minst fyra månader och minst tolv månader framöver. De asylsökandena är då undantagna kravet på arbetstillstånd, men kraven på minsta lön och krav på försäkringsskydd måste uppfyllas.⁶⁹

Arbetstillståndet beviljas inte särskilt för studenter men uppehållstillstånd för studier medför att studenter, som i dagsläget inte anses bosatta i Sverige, kan arbeta i väldigt liten omfattning bredvid studierna och därmed omfattas av den arbetsbaserade försäkringen. En doktorand vars utbildning på forskarnivå finansieras med stipendium är inte anställd och stipendier berättigar inte till sociala förmåner på samma sätt som en anställning. När det gäller ersättning vid långvarig sjukdom och föräldradledighet är doktorander med stipendier för-

⁶⁸ MIG 2015:11.

⁶⁹ Detta framgår av LMA-kortet, som är ett bevis på att personen är asylsökande i Sverige och får vara i Sverige under tiden som han eller hon väntar på beslut.

säkrade via Kammarkollegiet. Försäkringen avser att kompensera doktorander om stipendiet bortfaller till följd av längre sjukfrånvaro, föräldraledighet eller vård av barn.

Sjukpenninggrundande inkomst

För att SGI ska kunna fastställs krävs att personen är försäkrad för arbetsbaserade förmåner enligt 4 och 6 kap. SFB. Enligt SFB är SGI den årliga inkomst i pengar som en person tills vidare kan antas få för eget arbete här i landet, antingen som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete).⁷⁰ Inkomsten ska komma från arbete i Sverige som kan antas vara under minst sex månader i följd eller årligen återkommande. Den årliga inkomsten ska antas uppgå till minst 24 procent av prisbasbeloppet.^{71 72} En försäkrads SGI ligger till grund för beräkning av de arbetsbaserade förmånerna, sjukpenning, graviditetsspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå, tillfällig föräldrapenning, rehabiliteringspenning, arbetsskadelivränta, smittbärrpenning och närståendepenning.

Om en person inte längre har någon inkomst av arbete ska hon eller han i princip inte omfattas av den arbetsbaserade försäkringen efter efterskyddstiden. Men det finns undantag i form av SGI-skyddad tid som gäller för vissa förvärvsavbrott (som fortsätter att gälla även efterskyddstiden).

För migrerande arbetstagare finns möjlighet att tillgodoräkna sig inkomster av arbete i annat medlemsland i EU/EES eller vid återflytt till Sverige efter viss tid utomlands. Vid fastställande av SGI i dessa situationer kan det bli gränsdragningsproblem och ytterst handlar det om hur vidsträckt man kan tolka principerna om sammanläggning, likabehandling och likställande (se vidare kapitel 23).

⁷⁰ 25 kap. 2 § SFB.

⁷¹ Prisbasbeloppet för år 2017 är av SCB beräknat till 44 800 kronor.

⁷² 25 kap. 3 § SFB.

Försäkrad utan att arbeta, speciella försäkringssituationer

Inom socialförsäkringen finns även några speciella situationer utifrån vilka den enskilde ska kunna bli socialförsäkrad även om han eller hon inte har ett arbete. Det rör bestämmelser om att olika slags förmåner kan komma att jämföras med inkomst av arbete. Vissa förmåner inom utbildning och tjänstgöring medför att en person är socialförsäkrad och kan få rätt till inkomstrelaterade förmåner, som pension, samt inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning.⁷³ Pensionsgrundande belopp beräknas för plikt, studier och för år med vård av småbarn. Dessa belopp beräknas oavsett om personen har eller haft ett arbete och har som syfte att ge pensionsrätter även när arbete inte utförs men som ändå ska grunda rätt till pension. Det finns ett krav på att personen ska uppfylla ett förvärvsvillkor innan personen fyller 70 år, om det vid utbetalningen av pension ska tas hänsyn till pensionsgrundande inkomst för pliktjänstgöring, studier eller barnår i beräkningen. Bestämmelsen ses inte som ett försäkringsvillkor utan enbart villkor för beräkning av inkomstpensionen.⁷⁴

Arbetskadeförsäkringen försäkrar främst de som arbetar men även annan verksamhet som kan ses som förvärvsarbete om det finns risk för arbetsskador.⁷⁵

18.5.1 Inga ytterligare kvalifikationskrav

Bedömning: Ytterligare kvalifikationskrav bör inte införas för att enskilda ska omfattas av den svenska socialförsäkringen genom arbete. Det bör inte heller införas någon väntetid för att tillhöra den arbetsbaserade socialförsäkringen.

⁷³ 6 kap. 9, 11 och 20 §§ SFB. De förmåner som innebär att personen omfattas av den arbetsbaserade försäkringen fast han eller hon inte har arbete. Omfattas av skyddade personkretsen för inkomstrelaterade pensioner, det är dagpenning från a-kassa, vårdbidrag, stipendium m.m. Bestämmelsen innebär att en person som inte arbetat och på så vis blivit försäkrad innebär att vid tidpunkten ett försäkringsfall inträffar är de försäkrade för inkomstrelaterad sjuk och aktivitetsersättning och inkomstrelaterad efterlevandepension om personen får någon av förmånerna om räknas upp i 6 kap. 20 § SFB.

⁷⁴ 6 kap. 20 § SFB. Se även Hessmark, L-G. mf.l. *Socialförsäkringsbalken, en kommentar, avdelning A*.

⁷⁵ 6 kap. 22 § SFB.

Skälen för bedömningen: Utgångspunkten är att det arbetsbaserade socialförsäkringsskyddet gäller under den tid som en person har ett arbete eftersom den arbetsbaserade försäkringen ska ge skydd mot förlorad arbetsinkomst. Det finns inga särskilda villkor för att komma in i den svenska arbetsbaserade socialförsäkringen. Med den definition Sverige har av vad som utgör förvärvsarbete kan en person anses vara arbetstagare även när arbete utförs i mycket liten omfattning och det finns inget krav på en minimigräns i form av inkomstkrav. Dock kan arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare anses vara en typ av kvalifikationskrav.

Jag har övervägt att införa kvalifikationskrav för att omfattas av socialförsäkringssystemet genom arbete (detta ska inte blandas ihop med kvalifikationskrav för förmåner), men bedömt att införandet av sådana kvalifikationskrav för att omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen inte är önskevärt eftersom det kan få negativa konsekvenser för vissa grupper av arbetstagare, såsom nyutträdna på arbetsmarknaden. Det kan till exempel leda till ekonomiska svårigheter för sådana arbetstagare i relation till möjligheten att vara borta från arbetsplatsen i samband med sjukdom⁷⁶, eftersom detta kan medföra att de inte uppfyller kvalifikationsvillkoren. Införandet av kvalifikationskrav är särskilt problematiskt i relation till arbetsskadeförsäkringen eftersom det skulle kunna innebära att arbetstagare som utför riskabla arbetsuppgifter inte har rätt till ersättning vid en skada. Arbetsskadeförsäkringen försäkrar främst de som arbetar, men även annan verksamhet som kan ses som förvärvsarbete om det finns risk för arbetsskador.⁷⁷ Det avser personer som genomgår utbildning, arbetsmarknadspolitiska utbildningar, arbetsprövning, arbetslivsinriktad rehabilitering, lärlingar och praktikanter.⁷⁸ Dessa kategorier har inte alltid en lön och att införa kvalifikationsvillkor, såsom krav på lön eller minsta antal arbetade timmar som villkor för att de ska tillhöra den arbetsbaserade försäkringen, skulle innebära att deras försäkringsskydd försämras.

Ett annat exempel är föräldraförsäkringen som skiljer sig från övriga socialförsäkringar genom att en person ska ha varit försäkrad för sjukpenning under minst 240 dagar i följd före barnets födelse för

⁷⁶ Efter sjuklöneperioden. Det väcker frågan om att förlänga sjuklöneperioden, men det är utanför denna utrednings område.

⁷⁷ 6 kap. 22 § SFB.

⁷⁸ 2–4 §§ föreskrifter om arbetsskadeförsäkring vid utbildning.

att kunna ta ut föräldrapenning på SGI-nivå. Det är alltså en slags kvalifikationstid som finns särskilt för föräldrapenningförmåner. Detta kvalifikationskrav kan fullgöras genom arbete inom EU/EES. En förvärvsaktiv person som även arbetat i ett annat EU/EES-stat kan med stöd av sammanläggningsprincipen i förordning 883/2004 uppfylla kravet på kvalifikationstider för den svenska arbetsbaserade socialförsäkringen. Detta har, när det gäller gränsöverskridande situation, prövats i Bergström-målet.⁷⁹ I målet var det ostridigt att Bergström omfattades av svensk lagstiftning, men hon uppfyllde inte kvalifikationstiden (kravet i de nationella bestämmelserna för rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå). Det är klarlagt genom målet att den generella sammanläggningsprincipen i artikel 6 i förordning 883/2004 inte ska uppfattas som att det är två perioder av förvärvsarbete som ska ha fullgjorts i flera medlemsstater. Den behöriga institutionen i en medlemsstat har alltså ingen möjlighet att kräva att ytterligare försäkringsperioder ska fullgöras i landet för att bevilja föräldrapenning.⁸⁰

Vidare är den sjukpenninggrundande inkomsten nära sammanflätad med att tillhöra den arbetsbaserade försäkringen och är därför att anses som ett ytterligare villkor, som delvis kan ses som ett slags kvalifikationsvillkor. Även om den arbetsbaserade socialförsäkringen är knuten till arbete i Sverige, kräver i dagens system i princip inte att något förvärvsarbete utförts för att få fastställd SGI eftersom den är framåtsyftande. Ett av syftena med att ha en ersättning som grundar sig på en förväntad framtida inkomst är att det har bedömts vara en bra uppskattning för den arbetsinkomst som kan förväntas gå förlorad under till exempel sjukfrånvaron. Det svenska synsättet skiljer sig åt jämfört med många andra europeiska länderna där ersättningen fastställs utifrån de inkomster som den försäkrade har haft innan sjukdomsfallet.⁸¹

Utifrån denna bakgrund är min sammantagna bedömning att det inte ska införas några ytterligare kvalifikationskrav, såsom som krav på att arbetet ska pågå viss tid eller minimiinkomst, för att tillhöra den arbetsbaserade socialförsäkringen. De krav som finns i dag i form av arbetstillstånd och att en persons måste ha en fastställd SGI för att

⁷⁹ EU-domstolens dom *Bergström*, C-257/10, ECLI:EU:C:2011:839.

⁸⁰ Dock är det annorlunda när det gäller arbetslöshetsförmåner enligt artikel 61 i förordning 883/2004.

⁸¹ SOU 2012:47, *Harmoniserat inkomstbegrepp*, s. 141 och 163.

ha möjlighet att ta del av de arbetsbaserade förmånerna bedömer jag som tillräckliga. Den sjukpenninggrundande inkomsten är både framåtblickande i form av ett varaktighetskrav på arbetet samt har ett inkomstvillkor, som förvisso är väldigt lågt. Dock innebär nuvarande utformningen av SGI att vissa arbetstagare i dag har svårt att uppfylla det framåtsyftande villkoret för att kunna få rätt till ersättning från socialförsäkringssystemet. Det gäller arbetstagare som arbetar i Sverige kortare tid än sex månader och som därför inte kan få en SGI fastställd, men genom att de betalar socialavgifter i Sverige påförs PGI. Införandet av månadsuppgifter och ett bakåtsyftande inkomstunderlag för SGI skulle kunna leda till ett mer omfattande försäkringsskydd för denna grupp. Det har lämnats förslag på införandet av ett inkomstunderlag baserat på månadsuppgifter.⁸²

18.6 Utsända arbetstagare av annan än statlig arbetsgivare

18.6.1 Allmänt om utsändning till och från Sverige (med undantag för statligt anställda)

Uttag av socialavgifter

Enligt socialavgiftslagen (2000:980) ska Skatteverket debitera arbetsgivar- och egenavgifter på arbete som utförts i Sverige och på arbete som utförs i utlandet av en person som när arbetet utfördes omfattades av svensk socialförsäkring. Den nu gällande socialavgiftslagen (SAL) trädde i kraft den 1 januari 2001 och syftet var bland annat att tydliggöra att socialavgifter ska betalas för personer som omfattas av den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen. Den nya socialavgiftslagen skulle vara mer fristående från de lagar som då reglerade tillhörigheten till de sociala trygghetssystemen. Dock påpekade man att sambandet mellan socialförsäkringstillhörigheten och avgiftsskyldigheten skulle vidmakthållas. Skyldigheten att betala socialavgifter skulle gälla för ersättning för eller inkomst av arbete i Sverige i den betydelse begreppet arbete i Sverige hade enligt socialförsäkringslagen (numera socialförsäkringsbalken). Om arbetet inte hade utförts

⁸² SOU 2015:21, *Mer trygghet och bättre försäkring*.

i Sverige skulle socialavgifter betalas om den som utfört arbetet omfattades av den svenska arbetsbaserade delen av socialförsäkringen.

Utsända av annan än statlig arbetsgivare

Arbete utomlands för en arbetsgivare med verksamhet i Sverige anses som arbete i Sverige om arbetstagaren är utsänd av arbetsgivaren och arbetet kan antas vara längst ett år.⁸³ Av förarbetena till socialförsäkringslagen framgår att det var rimligt att arbete som inte fysiskt utförs i Sverige, men som har en stark anknytning till Sverige, ska omfattas av den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen. Om den som sänds ut uppfyller kriterierna för utsändning ska det arbete som utförts i ett annat land jämföras med arbete i Sverige och arbetstagaren ska omfattas av den svenska socialförsäkringen under hela utsändningstiden. Enligt ordalydelsen gäller bestämmelsen om utsändning för arbetstagare, men även uppdragstagare får anses omfattade av utsändningsbestämmelsen.⁸⁴ Arbetstagare som sänds ut till en stat utanför EU/EES eller som Sverige inte har ingått avtal med ska, enligt reglerna i 1 kap. 8 § SAL jämfört med 6 kap. 4 § första stycket SFB, vara försäkrade i Sverige om utsändningen kan antas vara längst ett år. I SAL finns inte ett krav på att arbetstagaren är försäkrad vid utsändningstillfället. Under den i dag ettåriga utsändningstiden tillgodoför Skatteverket pensionsgrundande inkomst på inkomsten samt påför arbetsgivaravgifter på utgiven ersättning.

6 kap. 4 § andra stycket SFB är en omvänd utsändningsregel som anger att när en utländsk arbetsgivare under motsvarande förhållande sänder en person till Sverige för arbete ska arbete i Sverige inte anses föreligga.⁸⁵

Det finns i dag inte någon lagstadgad möjlighet till intyg om vilken lagstiftning man omfattas av i samband med utsändning till länder utanför EU/EES.

⁸³ 6 kap. 4 § första stycket SFB.

⁸⁴ Se utskottsbetänkande 1983/48:SfU10. s. 18 – ”utskottet anser det rimligt att sjukpenningsskyddet upprätthålls för försäkrade som tillfälligt arbetar utomlands under sådana förhållanden att bosättningen i Sverige består. Det bör gälla oavsett om den försäkrade är anställd, uppdragstagare eller egenföretagare”.

⁸⁵ 6 kap. 4 § andra stycket SFB.

Andra situationer som liknar utsändning

Det kan finnas gränsdragningsproblem mellan utsändning och distansarbete. Den utveckling som sker på arbetsmarknaden med nya anställningsformer innebär att arbete i dag inte alltid är knutet till en viss fast arbetsplats där arbetstagaren befinner sig mellan vissa tider. Det finns ingen rättslig definition av begreppet distansarbete, men jag menar att det kan beskrivas som arbete som utförs utanför den ordinära arbetsplatsen ofta med hjälp av moderna teknologiska hjälpmedel. I förarbetena till den tidigare socialförsäkringslagen noteras att arbete på distans inte per automatik innebär att en person omfattas eller exkluderas av svensk socialförsäkring, utan det bör vara de rättsvårdande myndigheterna som genom praxis fastställer under vilka omständigheter arbete som helt eller delvis utförs i hemmet eller på distans ska anses som arbete i Sverige.⁸⁶ Styrande för en person omfattas av socialförsäkringssystemet skulle i stället vara om det fanns en stark anknytning till Sverige. Det preciserades dock inte några kriterier för när arbete skulle anses utfört i Sverige, utan det överlämnas till de rättsvårdande myndigheterna.⁸⁷ Försäkringskassan har i sin vägledning framhållit att det är lagstiftningen i det land där arbetet fysiskt utförs som är tillämplig, oavsett var arbetsgivaren finns.⁸⁸ Försäkringskassans nuvarande tolkning innebär att personer som arbetar på distans i ett annat land inte kan vara försäkrade i Sverige även om de utför arbete åt svenska arbetsgivare med verksamhet i Sverige.⁸⁹ Vidare är den rättspraxis som har utvecklats på området varken tydlig eller anpassad till dagens olika arbetsformer. Kammarrätten i Stockholm har följt Försäkringskassans tolkning och i ett mål ansett att det avgörande är var arbetet rent fysiskt utförs.⁹⁰ I ett annat mål hade personen utfört arbete för en svensk arbetsgivare på distans och domstolen menade i detta mål att det i stället är avgörande var personen är anställd.⁹¹ I ytterligare avgörande bedömde kammarrätten att en person som

⁸⁶ Prop. 1998/99:119 s. 105.

⁸⁷ Prop. 1998/99:119 s. 105.

⁸⁸ Försäkringskassans vägledning *Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner*. 2004:11, version 4.

⁸⁹ Försäkringskassans vägledning 2004:11, *Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner*, version 4 s. 65.

⁹⁰ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 5876-1999. Hon ansågs vara omfattad av engelsk lagstiftning för tid som hon varit bosatt i England och utfört arbete där, och inte ha rätt till svensk föräldrapenning.

⁹¹ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 4084-1999.

flyttat tillbaka och bosatt sig i Sverige och fortsatt utföra arbete i Sverige för sin tyska arbetsgivare ansågs vara försäkrad i Sverige.⁹² I ytterligare ett mål har kammarrätten bedömt att det arbete som utfördes från bostaden i Storbritannien, på distans för arbetsgivaren i Sverige, inte var att jämföras med ett arbete som utförs i Sverige. En annan fråga i det målet var om arbetstagaren kunde ses som utsänd av den svenska arbetsgivaren och domstolen konstaterade att kvinnan i målet uppfyllde kriterierna för att anses som utsänd av arbetsgivaren.⁹³ Det finns alltså olika bedömningar i rättspraxis angående distansarbete och som belyser gränsdragningsproblematiken mellan utsända och distansarbete. Distansarbete i gränsöverskridande situationer är i dag inte ovanligt och kommer säkerligen att öka framöver i takt med ny teknologi och nya anställningsformer. Det uppkommer därför frågor om hur en arbetsgivare och det offentliga ska kunna tillförsäkra arbetstagaren i dessa situationer socialt skydd.

Distansarbete i gränsöverskridande situationer är viktigt för att möjliggöra att grupper, såsom exempelvis medföljande till utsända, kan fortsätta att arbeta samt behålla en koppling till den svenska arbetsmarknaden. Dessa kan dock inte fortsätta att omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen om krav på att vara fysiskt i landet finns. Jag har övervägt att mot bakgrund av tidigare förarbetsuttalanden närmare reglera vilka kriterier som ska gälla för stark anknytning till Sverige, men bedömer att det utifrån det faktum att anknytningen kan se så olika ut från fall till fall är svårt att mer exakt definiera begreppet. Det bör därför vara upp till tillämpande myndighet och domstolar att bedöma när distansarbete i gränsöverskridande situationer har en så stark koppling till Sverige att distansarbetet bör ses som arbete i Sverige. Vissa kriterier, såsom arbetets karaktär, var det fysiskt utförs, arbetets varaktighet, omfattning, arbetsgivarens verksamhet i landet och var arbetstagaren är anställd samt var socialavgifter betalas skulle kunna tjäna som vägledning i bedömningen om det kan vara ett distansarbete som kan jämföras med ett arbete som utförs i Sverige.

De flexibla lösningar som finns inom unionsrätten, att medlemsländerna träffar särskilda avtal för de enskilda personerna, bör

⁹² Kammarrätten i Stockholm, målnr 2260-06.

⁹³ Kammarrätten i Jönköping, målnr 1804-07, se även problematiken i exempelvis Förvaltningsrätten i Göteborg målnr 5226-15.

även kunna tillämpas på nationell nivå för de personer som ska arbeta på distans. Rätten till att få ett beslut om intyg som stadgar om en person är försäkrad i Sverige enligt SFB, som jag föreslår, bör bidra till större trygghet, tydlighet och förutsägbarhet för den enskilde, inklusive personer som arbetar på distans eller sänds ut (se kapitel 17).

Tillgång till hälso- och sjukvård

Gällande tillgång till hälso- och sjukvård har de som är folkbokförda i Sverige, enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), (HSL) tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård. Av 20 § folkbokföringslagen (1991:481) (FOL) framgår att den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad om inte annat följer av fjärde stycket eller 14 § FOL. Personer som är utsända längre tid än ett år i annan tjänst än statlig tjänst har således inte som regel tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige.

Det bör även poängteras att hälso- och sjukvård omfattas av sakområdet i förordning 883/2004, vilket betyder att tidsperioden för tillgång till hälso- och sjukvård för utsända, som följer av 20 § FOL är kortare än i jämförelse med förordning 883/2004. Vidare ger det europeiska sjukförsäkringskortet (EHIC) rätt för utsända och deras familjemedlemmar att inom en EU/EES-medlemsstat få tillgång till nödvändig sjukvård i arbetsstaten på samma villkor som den statens invånare. Sverige har dessutom i vissa av de bilaterala avtalen reglerat rätten till sjukvård och dessutom ingått sjukvårdskonventioner med vissa länder (se vidare kapitel 14).

Utsänd enligt förordning 883/2004

Utsändningstiden i enlighet med SFB och FOL är kortare än i jämförelse med förordning 883/2004, där utsändningstiden är 24 månader. Reglerna i förordningen kan även omfatta tredjelandsmedborgare som bor i en EU/EES-medlemsstat och arbetar i en annan.⁹⁴

⁹⁴ Avtalet med EES-länderna och Schweiz gäller inte för tredjelandsmedborgare. Sverige har ett bilateralt avtal med Schweiz som gäller för tredjelandsmedborgare. I avtalet är utsänd-

Av artikel 12 i förordning 883/2004 framgår att det finns flera specifika villkor som ska vara uppfyllda för att personer som sändas ut ska fortsätta att omfattas av den sociala tryggheten i den utsändande staten. Dessa villkor är:

5. Personen ska arbeta som anställd.
6. Arbetet ska utföras för en arbetsgivare som normalt bedriver verksamhet i landet.
7. Arbetet ska utföras för arbetsgivarens räkning.
8. Arbetet ska maximalt utföras 24 månader.
9. I förordningen uppställs även krav på att den som sänds ut inte ska ersätta någon annan utsänd person.
10. Därtill kommer kravet på att personen fortsatt ska omfattas av lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten.

Försäkringskassan är behörig institution att utfärda och ta emot A1-intyg om tillämplig lagstiftning.⁹⁵ Försäkringskassan vidarebefordrar kopior av samtliga utfärdade A1-intyg till Skatteverket för att de ska kunna fastställa om den enskilde ska betala socialavgifter eller inte. A1-intyget är bindande. I *Fitzwilliam* målet⁹⁶ konstaterar EU-domstolen att den behöriga institutionen måste göra en bedömning av alla fakta som rör utsändningsreglerna eftersom den måste kunna garantera att den information som finns i intyget (A1) är korrekt.

Utsänd egenföretagare enligt förordning 883/2004

En person som normalt är verksam som egenföretagare i en medlemsstat kan sända ut sig för att tillfälligt arbeta i en annan medlemsstat. För att han eller hon fortsättningsvis ska omfattas av lagstiftningen i den utsändande staten ska han eller hon bedriva en

ningstiden 24 månader. Sverige har inget bilateralt avtal med Liechtenstein, vilket leder till att svensk rätt kan vara tillämplig vid utsändning till Liechtenstein.

⁹⁵ Den som är utsänd eller arbetar i flera stater kan till exempel ansöka om ett dokument som intygar vilken stats sociala trygghetssystem denne ska omfattas av. Intyget används också för att visa var personen betalar socialavgifter.

⁹⁶ EU-domstolens dom *Fitzwilliam*, C-202/97 ECLI:EU:C:2000:75.

liknande verksamhet som i den stat han eller hon sänder ut sig från. Arbetet, precis som för anställda, får inte vara längre än 24 månader.⁹⁷

Att vara verksam som egenföretagare i den utsändande staten innebär att personen stadigvarande utövar omfattande verksamhet i den medlemsstat där denne är etablerad. Den behöriga institutionen ska kontrollera om egenföretagaren har ett kontor, betalar skatt och har momsregistrering. Enligt ett beslut från Administrativa kommissionen ställs även krav på att egenföretagare måste ha utövat sin verksamhet under en viss tid, där en period på två månader anses uppfylla kravet.⁹⁸ Den verksamhet som egenföretagaren ska utöva i en annan medlemsstat ska vara liknande den som förekommer i den stat som utsändning sker ifrån, vilket innebär att man tar hänsyn till verksamhetens faktiska karaktär. Till exempel kan det vara av liknande karaktär när det är inom samma sektor, men även inom samma sektor kan det naturligtvis finnas skillnader som gör att det inte anses vara verksamhet av liknande karaktär.⁹⁹

Utsänd enligt de bilaterala avtalen om social trygghet

Sverige har slutit avtal om social trygghet¹⁰⁰ med ett 20-tal länder. I de flesta avtalen som Sverige har ingått med andra länder, finns inte några regler om att egenföretagare kan sändas ut. Endast i ett fåtal avtal, såsom de med USA och Kanada, nämns uttryckligen egenföretagare. När det gäller utsända arbetstagare är dessa dock reglerade i de olika avtalen. Tiden för utsändning varierar mellan 12–60 månader. Den utsände arbetstagaren omfattas av hemlandets socialförsäkring om utsändningen pågår under kortare tid än den tid som regleras i avtalet om social trygghet. Under denna tid betalas avgifterna enligt avtalet i utsändningslandet, det är alltså den utsändes hemland, och därefter betalas alla avgifter i arbetslandet. I några av avtalen ska den anställde omfattas av arbetslandets lagstiftning redan från första dagen om avsikten är att utsändningen ska vara längre tid än 12, 24, 36 eller 60 månader, de så kallade avsiktskonventionerna. En avsiktskonvention innebär att utsändningsreglerna

⁹⁷ Artikel 12.2 i förordning 883/2004. Se även betänkandet kapitel 11.

⁹⁸ AK beslut nr A2.

⁹⁹ Artikel 14. 4 i förordning 987/2009.

¹⁰⁰ Tidigare benämndes som konventioner.

inte blir tillämpliga om utsändningstiden från början är avsedd att vara längre tid än avtalets tidsgräns.

Vissa av avtalen om social trygghet reglerar endast pensionsförmåner, vilket innebär att en stor del av arbetsgivaravgifter betalas i Sverige. Det gäller avtalen med USA, Kanada, Indien och Sydkorea.

Avtalen om social trygghet mellan Sverige och andra EU/EES-länder har delvis förlorat sin betydelse efter det att förordningarna 883/2004 om samordning av social trygghet¹⁰¹ och förordning 1231/2010 om utvidgning av förordning 883/2004 till tredjelandsmedborgare¹⁰² trädde i kraft.

Tabell 18.1 Sveriges avtal om social trygghet

Avtalsländer	Utsändningstid	Avsiktskonventioner
Chile, Kap Verde, Turkiet	12 månader	Chile, Israel
De Nordiska länderna ¹⁰³ , Indien, Serbien-Montenegro ¹⁰⁴ , Sydkorea och Quebec	24 månader	Indien och Sydkorea
Marocko och Israel	36 månader	Turkiet
Kanada och USA	60 månader	USA

För en arbetstagare upphör den arbetsbaserade försäkringen om arbetet av någon anledning inte längre räknas som arbete i Sverige. Det kan till exempel röra sig om att arbetstagaren i stället omfattas av motsvarande försäkring i det land han eller hon är utsänd till. I andra fall kan det bero på att utsändningstiden blir förlängd och då överskrider tidsgränsen.¹⁰⁵

¹⁰¹ 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 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

¹⁰² 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 2010 L 344/1, 29.12.2010. Se även EU-domstolens dom *Thévenon*, C-475-93, ECLI:EU:C:1995:371.

¹⁰³ Konventionen tillämpas i förhållande till Island och Norge på tredjelandsmedborgare bosatta inom Norden.

¹⁰⁴ Avtalet tillämpas avseende Serbien och även i förhållande till Bosnien-Hercegovina. (SÖ 2002:18). Sedan Slovenien och Kroatien blev medlemmar i EU gäller inte avtalet för dessa.

¹⁰⁵ 6 kap. 8–11 §§ SFB. Även 4 kap. 5 § SFB.

Den nordiska konventionen tillämpas i förhållande till Island och Norge för tredjelandsmedborgare som är bosatta inom Norden. I den nordiska konventionen är utsändningstiden 24 månader.

För att kunna styrka att en person som har sänts ut för arbete i den andra staten krävs generellt i alla avtal ett intyg om tillämplig lagstiftning. Det är Försäkringskassan som utfärdar sådana intyg.

Det finns vidare dispensmöjligheter där de behöriga institutionerna kan komma överens om undantag från avtalets regler om förlängd tid för utsändning.

18.6.2 Oförändrad huvudregel gällande tidsfrist för utsändning

Bedömning: Nuvarande huvudregel för tidsfrist i SFB för utsändning av arbetstagare till och från Sverige av annan än statlig arbetsgivare bör inte förändras.

Skälen för bedömningen: Möjligheten att vara utsänd och fortsätta att kvarstå i hemlandets socialförsäkring (sociala trygghets-system) är i förordning 883/2004 och vissa av de bilaterala avtalen längre än för de som omfattas av 6 kap. 4 § första stycket SFB.

Jag har övervägt att föreslå att förlänga utsändningstiden i SFB till två år för utsända av annan än statlig arbetsgivare för att ytterligare främja gränsöverskridande rörelse av arbetstagare från och till Sverige. Vidare skulle en förlängd utsändningstid enligt mig kunna ge bättre möjligheter för svenska företag och andra arbetsgivare att verka i en globaliserad värld genom att de kan sända ut arbetstagare under en längre tid och därmed ytterligare bidra till kompetensförsörjning och -utveckling inom företaget såväl som på utsändningsorten. Därutöver bidrar dagens regelverk till att utsända inom EU/EES får möjlighet till längre utsändningstid än de som sänds ut till tredje land (med vissa undantag för de länder där bilaterala avtal om social trygghet finns), vilket negativt kan påverka företag och andra arbetsgivares möjlighet att etablera sig och verka i länder utanför EU/EES. Det kan således finnas skäl att göra de svenska utsändningsreglerna mer konforma med förordningens regler samt i vissa fall de bilaterala avtalen genom att ändra tidsfristen för utsändningsreglerna i SFB till två år.

Jag har utifrån detta övervägt att förlänga utsändningstiden i 6 kap. 4 § första stycket SFB till två år, vilket skulle innebära att utsända av

annan än statlig arbetsgivare omfattas av den svenska arbetsbaserade socialförsäkringen under denna tid, men inte av den bosättningsbaserade försäkringen. Därutöver har jag övervägt att möjliggöra för denna grupp och deras medföljande att omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen under den förlängda utsändningstiden (upp till två år) för att ytterligare främja utsändning av arbetstagare, också för dem som har medföljande familjemedlemmar. Detta skulle kunna möjliggöras genom en särreglering i 5 kap. 4 § SFB.

Därutöver har jag även övervägt att förlänga tidsfristen i 6 kap. 4 § andra stycket SFB till två år, det vill säga för utsända till Sverige. Dock har det väckts frågor om ett sådant förslag kan ge konkurrensfördelar till utländska företag genom till exempel låga löner. Erfarenhet från östutvidgen av EU visar å andra sidan att liknande farhågor gällande tillgången på låglönearbetskraft inte generellt har införlivas, även om vissa branscher, såsom byggsektorn, har ett stort antal arbetstagare utsända till Sverige.¹⁰⁶ Enligt en underlagsrapport till globaliseringsrådet är det en vanligt förekommande syn att globaliseringen innebär förlorade arbetstillfällen, lägre löner och sämre arbetsvillkor. Forskning på området visar dock att globaliseringen ger positiva nettoeffekterna på sysselsättningen och att risken med globaliseringen snarare ligger i ökade inkomstklyftor än högre arbetslöshet.¹⁰⁷

Dock har jag efter noga övervägande valt att inte lägga förslag kring en förlängd tidsfrist för utsända av annan än statlig arbetsgivare och deras medföljande mot bakgrund av att det blir ett otydligt och delvis skevt skydd för social trygghet för denna grupp utsända då de som regel endast har tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige under ett års utlandsvistelse. Personer som antas tillbringa sin dygnsvila utomlands under minst ett år avregistreras som regel från folkbokföringen, vilket medför att de inte har tillgång till svensk hälso- och sjukvård (till patientavgift). Vidare skulle en förlängd tidsfrist (till två år) för utsända till Sverige även medföra att denna grupp skulle kunna folkbokföras i Sverige, vilket återigen skulle medföra ett otydligt och skevt skydd för social trygghet för denna grupp eftersom de därmed skulle ha tillgång till subventionerad hälso- och

¹⁰⁶ LO- rapport (2013). Facket och EU: Gäst i verkligheten - om utstationerad arbetskraft i praktiken.

¹⁰⁷ Calmfors, L. (2008). *Globalisering – hot eller räddning för jobben*. Underlagsrapport nr 25 till Globaliseringsrådet.

sjukvård i Sverige, men inte omfattas av socialförsäkringssystemet. Det är inte heller syftet med utsändningsreglerna att den utsände ska omfattas av det mottagande landets sociala trygghetssystem. Ett sådant förslag skulle därför bland annat kräva ändringar i FOL eller HSL, vilket jag bedömer inte är önskvärt.

Sammantaget har jag bedömt att det utifrån ovan inte är kompatibelt med de regelverk som finns i Sverige i dag att föreslå en förlängd utsändningstid för arbetstagare till och från Sverige i SFB.

18.6.3 Möjlighet att fortsatt vara försäkrad i som längst tre år vid utsändning

Förslag: Försäkringskassan ska kunna medge att arbete utomlands som utsänd ska anses som arbete i Sverige i som längst tre år.

Skälen för förslaget: Den svenska ekonomin är djupt integrerad i världsekonomin. Många svenska företag verkar på den globala marknaden. För dessa företag är det viktigt att personal som är utsända har en adekvat social trygghet.

Som nämnts ovan, har jag övervägt en generell möjlighet, oavsett situation, till förlängning för utsändning av annan än statlig arbetsgivare men valt att inte lägga ett sådant förslag. För svenska företag kan det dock finnas vissa situationer i vilka det är angeläget att kunna ha nyckelpersonal utsänd för en längre tid. Jag anser att det därför finns skäl att införa en möjlighet att efter en prövning om skäl föreligger medge att arbete utomlands som utsänd ska ses som arbete i Sverige i som längst tre år. Genom förslaget förbättras möjligheterna för svenska företag att verka och konkurrera på en internationell marknad. Möjligheten till förlängd socialförsäkringsskydd bör begränsas så att det som längst kan uppgå till tre år. För att kunna stå kvar i folkbokföringen är det lämpligt med prövning för ett år i taget.

En delvis likartad dispensregel finns även i förordning 883/2004. I förordningen finns möjlighet för medlemsstaterna att ge dispens för förlängd tid för utsändning.¹⁰⁸ Dispensregeln kan användas för längre utsändningar, där man redan från början vet att en persons utsändning kommer att vara längre tid än två år. En överenskommelse måste

¹⁰⁸ Artikel 16 i förordning 883/2004.

ingås mellan staternas behöriga institutioner om den som ska sändas ut ska fortsätta att omfattas av lagstiftningen i den stat som sänder ut honom eller henne. Många medlemsstater accepterar sådana överenskommelser i upp till fem år.

Den föreslagna ändringen i SFB ger en möjlighet att förlänga tiden för vissa situationer i de fall utsändningstiden antas överstiga ett år. Det kan, enligt min mening, bidra till att underlätta rörligheten över gränserna mellan Sverige och tredje land. Det kan även vara befogat att kunna utsträcka det svenska socialförsäkringsskyddet för den som är utsänd till ett land som inte har ett omfattande socialförsäkrings-system. Jag bedömer dock att möjligheten till förlängning bör begränsas i tid och det bedöms som rimligt att ha en möjlighet att förlänga tiden i som längst tre år om skäl föreligger. De situationer som avses är till exempel att arbetet eller arbetsförhållandena har förändrats under tiden och att det arbete som den utsände påbörjat inte kunnat slutföras inom den ursprungliga utsändningstiden. Detta gäller särskilt om personen i fråga är en nyckelperson för arbetsgivaren. Andra skäl kan också vara att den utsände har sådan spetskompetens som behövs i det andra landet och att han eller hon inte kan ersättas av en lokalanställd.

18.6.4 Utsända arbetstagare från Sverige

Förslag: En person ska vara försäkrad enligt SFB vid tidpunkten för utsändning från Sverige för att kunna fortsätta att vara försäkrad under utsändningstiden.

Skälen för förslaget: I förordning 883/2004 anges som ett krav för utsändning att personen fortsatt omfattas av lagstiftningen i medlemsstaten. Enligt Europeiska kommissionen torde det innebära ett krav på att en person omfattas av socialförsäkringssystemet i det land där arbetsgivaren är etablerad. Administrativa kommissionen har ansett att en period på minst en månad kan anses uppfylla det kravet. Kravet uppfylls även genom anställning hos en arbetsgivare i den utsändande staten. Det är dock inte nödvändigt att en person under denna tidsperiod (en månad) arbetar för den arbetsgivaren för vilken

utsändningens görs. Villkoret är därför också uppfyllt för en person som är försäkrad på grund av bosättning.¹⁰⁹

Utsändningsregeln i SAL kräver inte att en arbetstagare är försäkrad vid utsändningstillfället. Det finns inte heller ett sådant explicit krav i SFB, men eftersom en arbetstagare omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen från första anställningsdagen borde det dock i praktiken innebära att arbetstagare i merparten av utsändningarna redan är försäkrade enligt svensk socialförsäkring. Den första anställningsdagen sammanfaller som regel med det faktiska arbetets första dag. I en icke gränsöverskridande situation medför detta generellt inte några svårigheter, men i gränsöverskridande situation när en arbetstagare i utlandet har anställts för att sändas ut från Sverige, är det inte lika självklart när första anställningsdagen är eller när kravet på verklig anknytning till den svenska arbetsmarknaden är uppfyllt för att omfattas av svensk socialförsäkring (om dessa krav inte uppfylls kan det inte vara fråga om utsändning från Sverige).¹¹⁰ Som tidigare konstaterats finns inga förtydliganden eller kriterier för när en verklig anknytning till den svenska arbetsmarknaden ska anses föreligga.

Även om det finns ett behov av att förtydliga när en person i dessa fall ska omfattas av den svenska socialförsäkringen bedömer jag att det endast gäller ett fåtal fall när företag anställer personer som är i tredje land för att sändas ut till något annat land. Det bör här noteras att utsändningsreglerna inte rör lokalanställda i utlandet eller personer som direktanställs utomlands av utländska dotterbolag till svenska företag.

Jag föreslår även att det ska finnas en rätt att begära ett intyg som anger att en person är försäkrad enligt SFB. Detta beslut kan exempelvis användas i samband med utsändning från Sverige till länder utanför EU/EES och till länder som Sverige inte har ingått ett avtal om social trygghet med (se närmare kapitel 17).

¹⁰⁹ Europeiska kommissionen (2013). *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller i EU, EES och Schweiz*, s. 12.

¹¹⁰ Prop. 1998/99:119 s. 114.

18.6.5 Utsändning av egenföretagare från Sverige

Förslag: Det ska göras ett förtydligande i 6 kap. 2 § andra stycket SFB för fysiska personer som bedriver näringsverksamhet med fast driftsställe i Sverige. Förtydligandet innebär att det uttryckligen anges att verksamhet som utförs utomlands ska anses bedriven här i landet, om verksamheten hänför sig till driftsstället. Detta bedömer jag motsvarar vad som gäller i dag.

Bedömning: En särskild reglering för utsändning av egenföretagare från Sverige ska inte införas i SFB i dagsläget även om det råder viss osäkerhet kring regelverket vad gäller utsända egenföretagare.

Skälen för förslaget och bedömningen: I dag finns ingen särskild utsändningsregel för egenföretagare i SFB. För de egenföretagare som har fast driftsställe i Sverige finns dock möjligheten att omfattas av socialförsäkringsskyddet, om verksamheten som bedrivs utomlands hänför sig till ett fast driftsställe i Sverige. Denna bestämmelse omfattar dock inte alla de personer som bedriver verksamhet som egenföretagare i dag då egenföretagare kan ha fast driftsställe i flera länder.

Anledningen till att inte införa några särskilda regler togs upp i förarbetena där det fördes resonemang om att arbete som egenföretagare utför utomlands är jämställt med arbete i Sverige i de fall inkomsten är hänförlig till den verksamhet som bedrivs i Sverige. Egenföretagarnas socialförsäkringsskydd knyts till att deras verksamhet bedrivs i Sverige genom fast driftsställe. I och med att inkomsten som intjänats utomlands hänförs till det fasta driftsstället i Sverige blir inkomsten skattepliktig och egenavgifter kan då debiteras på utlandsinkomsten i Sverige.¹¹¹ Det råder dock i dag viss osäkerhet om vad som gäller för de svenska egenföretagare som arbetar utomlands och när det gäller frågan om och i vilken utstäckning som arbetet faller in under bestämmelsen i 6 kap. 2 § andra stycket SFB. Jag anser därför att det ska göras ett förtydligande av bestämmelsen.

Vidare har Skatteverket i en promemoria 2012 föreslagit att en särskild utsändningsregel för egenföretagare skulle införas. Förslaget

¹¹¹ Prop. 1998/99:119 s. 105.

genomfördes dock inte eftersom vissa remissinstanser menade att förslaget inte innehöll någon tidsgräns och att det skulle kunna medföra att fler skulle omfattas av svensk socialförsäkring.¹¹²

Jag har övervägt att införa en särskild utsändningsregel i SFB för egenföretagare från Sverige för att bland annat uppnå konformitet mellan reglerna i förordning 883/2004 och SFB gällande möjlighet till utsändning för egenföretagare. Förordning 883/2004 innehåller, till skillnad från SFB, särskilda regler om utsändning av egenföretagare. Det kan finnas behov av att vidareutveckla regelverket för denna grupp. Om en egenföretagare har en tydlig lagstadgad möjlighet att kvarstå i det svenska socialförsäkringssystemet under utsändningstiden kan det antas att denne är mer benägen att erbjuda sina tjänster som egenföretagare utomlands eftersom detta inte kommer att påverka dennes ekonomiska och sociala villkor i relation till socialförsäkringsskyddet negativt. Jag har även övervägt ett sådant förslag mot bakgrund av att antalet egenföretagare i Sverige ökar och att de blir en alltmer viktig faktor i den svenska samhällsekonomin. Från SCB företagsregister framgår att det finns cirka 1 000 000 företag i Sverige. Företagen är handels-, kommandit- och aktiebolag samt enskilda firmor. Företagen är en viktig drivkraft för den ekonomiska tillväxten i Sverige. Mellan åren 2003 och 2010 var det en ökning på 120 000 företag, vilket är ca 15 procent. Under åren 2012 och 2013 var den en minskning på 1 procent, men sedan år 2014 har antalet företag i Sverige ökat igen.¹¹³

Egenföretagare är dock en komplex grupp och jag finner vid en sammantagen bedömning att det finns behov av en djupare analys av det verkliga behovet av utsändningsregler för egenföretagare och de praktiska konsekvenserna av en sådan särskild reglering, vilket inte har varit möjligt inom ramen för denna utrednings uppdrag. Behovet av en djupare analys understryks av att det i dag finns många skillnader mellan de regler som gäller för egenföretagare och de som är anställda i ett eget aktiebolag. Till exempel kan egenföretagare välja karenstid och därigenom påverka egenavgiften. Den som driver sitt företag som ett aktiebolag räknas inom sjukförsäkringen som anställd medan den som driver sin verksamhet i en enskild firma, handels-

¹¹² Skatteverkets promemoria, Socialavgifter på icke inkomstbeskattade ersättningar m.m. Dnr 131-46356-12/113. Se även prop. 2012/13:18.

¹¹³ SCB företagsdatabas.

bolag eller kommanditbolag betecknas som egenföretagare, och faller under bestämmelserna för inkomst av annat förvärvsarbete.¹¹⁴

Jag avstår mot denna bakgrund att lägga särskilda förslag avseende utsändning av egenföretagare.

Även om jag i dagsläget har bedömt att det saknas underlag för att lägga mer långtgående förslag kan det ändå vara av intresse att redogöra för möjliga rekvisit för att reglera utsändning av egenföretagare som jag har övervägt. Det första möjliga rekvisitet är att arbetet utomlands inte ska vara självständigt i förhållande till verksamheten vid det fasta driftstället i Sverige. För att egenföretagaren fortsättningsvis ska vara försäkrad i den utsändande staten (Sverige) ska han eller hon bedriva en liknande verksamhet som han eller hon bedriver i Sverige. I 6 kap. 8 § SFB anges att för andra än anställda gäller försäkringen från den dag arbetet har påbörjats. Det skulle innebära att för att en egenföretagare ska kunna sända ut sig från Sverige och fortsätta omfattas av svenskt socialförsäkringsskydd måste verksamheten ha påbörjats i Sverige. Ett sådant rekvisit kan innefatta krav på att näringsverksamheten ska ha bedrivits i Sverige under en viss tid. Administrativa kommissionen har ansett när det gäller krav på att verksamheten ska ha bedrivits under viss tid är två månaders verksamhet rimlig för att en egenföretagare ska kunna sändas ut och omfattas av utsändningsreglerna i förordning 883/2004.

Det bör även vara en tydlig tidsgräns för hur länge en egenföretagare kan vara utsänd.

18.6.6 Utsändning av arbetstagare till Sverige

Bedömning: Det nuvarande rekvisitet motsvarande förhållande i SFB ska inte förändras. Med motsvarande förhållande bör dock inte avses att den utsände till Sverige omfattas av offentligt inrättade socialförsäkringssystem i utsändningsstaten.

Skälen för bedömningen: I nuvarande lydelse av 6 kap. 4 § andra stycket SFB stadgas att när en utländsk arbetsgivare under mot-

¹¹⁴ SOU 2015:21 s. 324.

svarande förhållande sänder någon till Sverige för arbete ska arbete i Sverige inte anses föreligga.

Utsändning är definierat i 1 kap. 8 § första stycket SAL där det framgår att arbete för en arbetsgivare som utförs i ett annat land än det där arbetsgivaren bedriver sin verksamhet anses som arbete i Sverige i samma utsträckning som enligt 6 kap. 4 § SFB. Paragrafen i SFB avser både en svensk arbetsgivare som sänder ut en anställd för arbete i annat land och en utländsk arbetsgivare som sänder hit personal för arbete här i landet. Regeln i SFB innebär således att när en utländsk arbetsgivare sänder en person till Sverige för ett arbete som kan antas vara under längst ett år ska det inte räknas som arbete i Sverige och socialavgifter ska till följd härav inte betalas i Sverige. Vidare framgår i kommentaren till socialavgiftslagen att lagtextens motsvarande förhållande i SFB torde innebära att det krävs att den utsände omfattas av socialförsäkringssystemet i det land där arbetsgivaren bedriver sin verksamhet för att en utsändning till Sverige ska anses föreligga.¹¹⁵ Det finns dock inte ett explicit krav i SFB på att en person ska fortsätta att omfattas av det utsändande landets socialförsäkring under tid i Sverige.

I ett mål i Kammarrätten som rörde indiska arbetstagare var frågan om socialavgifter skulle betalas i Sverige. Kammarrätten hänvisade till förarbetsuttalanden (inom socialförsäkringen) om starkast anknytning, där det framgår att det är motiverat att undanta vissa typer av arbete som utförs i Sverige om det finns en starkare anknytning till ett annat land. Vidare uttalade Kammarrätten att med hänsyn till detta bör undantagen för utsänd personal bara tillämpas i fall där den som sänts ut omfattas av socialförsäkringssystemet i det land där arbetsgivaren bedriver sin verksamhet. Kammarrätten bedömde därför att undantaget för utsända arbetstagare i 6 kap. 4 § andra stycket SFB bara är tillämpligt för de fall där den som sänts ut omfattas av socialförsäkringssystemet i det land där arbetsgivaren bedriver verksamhet. De indiska arbetstagarna i målet ansågs som lokalt anställda i Sverige eftersom de inte kunde visa att de omfattades av något annat lands lagstiftning. De skulle därför, enligt domstolen, omfattas av

¹¹⁵ Blank Thörnroos, P. m.fl. (2007). Socialavgifter, kommentar till socialavgiftslagen, se kommentaren till 1 kap. 8 § socialavgiftslagen.

svensk socialförsäkring från första anställningsdagen och socialavgifter skulle betalas i Sverige.¹¹⁶

Utsändningsregeln i SAL hänvisar till SFB och kan tolkas som att utländska arbetsgivare ska ha verksamhet i det andra landet och inte ha någon verksamhet i Sverige, och därutöver ska den utsände arbetstagaren omfattas av det utsändande landets socialförsäkringssystem. Frågan är dock hur man ska förhålla sig till utsändning till Sverige från ett land utan ett nationellt offentligt inrättat socialförsäkringssystem. Det kan noteras att i tidigare förarbetsuttalanden angående utsända arbetstagare till Sverige har det inte gjorts någon direkt koppling till frågan om de utsända arbetstagarnas socialförsäkringsskydd i det utsändande landet.¹¹⁷ Kammarrätten får därför anses ha gjort en långtgående tolkning av förarbetena och doktrin genom sitt konstaterande att en utsänd person måste omfattas av socialförsäkringssystemet i det land där arbetsgivaren bedriver verksamhet.¹¹⁸

I de länder utan offentligt inrättade socialförsäkringssystem eller där vissa arbetstagare inte kan ansluta sig till socialförsäkringssystemet, kan det anses orimligt att kräva att den utsände omfattas av ett offentligt inrättat socialförsäkringssystem i utsändningsstaten eftersom det skulle omöjliggöra utsändning för vissa arbetstagare och från vissa länder. Utifrån konstaterandet ovan, att det inte bör krävas att en person som är utsänd från tredje land (med undantag för land där Sverige har ett avtal om social trygghet) omfattas av ett lagstadgat socialförsäkringssystem i utsändningslandet för att utsändning till Sverige ska anses föreligga, följer att det är svårt att ställa krav på intyg om försäkringsskydd för denna grupp. Det är upp till det land från vilket utsändningen görs att bedöma om sådana intyg ska utfärdas och alla länder har inte ett offentligt inrättat socialförsäkringssystem. Det som också talar emot att ställa krav på intyg från tredje land är att Sverige inte har gjort några överenskommelser med dessa länder och det är därför oklart hur länderna ska hantera ett sådant utbyte av intyg.

¹¹⁶ Kammarrätten i Göteborg mål nr 1941-1943-13.

¹¹⁷ Prop. 1998/99:119.

¹¹⁸ Exempelvis i prop. 1998/99:119. Det finns dock ett tidigare betänkande SOU 1966:54 som rörde yrkesskadeförsäkringen och utsända där utredningen konstaterade att utländska arbetstagare som sändes till Sverige var undantagna från yrkesskadelagstiftningen om de var skyddande av utländsk yrkesskadeförsäkring.

Mot bakgrund av att det finns svårigheter med att kräva intyg för dem som kommer från tredje land kan det finnas farhågor om att det kan förekomma fusk och att det finns individer som arbetar i Sverige som saknar försäkringsskydd under perioder. Det kan även leda till konkurrensfördelar för utländska företag. Jag bedömer att det borde räcka att det finns ett anställningskontrakt mellan den anställde och arbetsgivaren och att den senare har någon form av försäkringsskydd. En möjlig väg för att lösa detta är att ställa krav, i de fall det inte finns ett lagstadgat socialförsäkringssystem, på en annan försäkring, exempelvis en privat försäkring som täcker vissa risker inom sociala tryggheten. Ett krav på att den anställde visar upp att de har en försäkring som täcker vissa delar av den sociala tryggheten skulle kunna vara tillräckligt. Att en person inte kan visa något intyg vid utsändning till Sverige kan även innebära att om denne sedan kommer till Sverige för att bosätta sig och ansöker om svenska grundförmåner som äldre- och sjukvårdsstöd eller garantipension kommer Pensionsmyndigheten att kompensera personen för att denne inte fått pensionsrätt för utfört arbete, som i praktiken utförts i Sverige. Det är därför angeläget för Pensionsmyndighetens verksamhet att det finns ett bevis för utsändningen, i form av intyg om privat försäkring eller ett anställningsavtal.

Avslutningsvis kan nämnas att ett alternativ till intygen för utsända från ett land utanför EU/EES är att dessa arbetstagare anmäler sin närvaro i Sverige till Försäkringskassan och det skulle kunna innebära att myndigheten kan utreda om arbetstagaren bör omfattas av svensk socialförsäkring.

18.6.7 Utsändning av egenföretagare till Sverige

<p>Bedömning: Det ska inte införas särskilda regler i SFB gällande utsändning av egenföretagare till Sverige</p>

Skälen för bedömning: Precis som för egenföretagare som bedriver näringsverksamhet i Sverige finns idag ingen särskild reglering om utsändning i SFB för egenföretagare i annat land som är utsända till Sverige. Som nämnts ovan, finns i förordning 883/2004, till skillnad från SFB, regler om utsändning av egenföretagare. Enligt artikel 12 i förordningen ska en person som normalt bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat och som ska bedriva liknande verk-

samhet i en annan medlemsstat, fortsätta att omfattas av lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten, under förutsättning att verksamheten inte förväntas vara längre än 24 månader.

Jag har övervägt att föreslå en reglering i SFB för egenföretagare vid utsändning till Sverige. En sådan reglering skulle kunna bidra till ökade möjligheter att gynna gränsöverskridande person- och tjänsterörlighet till och från Sverige för tredje land. Det skulle även kunna bidra till den svenska arbetsmarknaden genom att till exempel personer med spetskompetens från tredje land ges möjlighet att vara utsända – både som arbetstagare och egenföretagare – till Sverige, samt bidra till kompetensförsörjning inom de områden där det råder brist på arbetskraft i Sverige. Därutöver skulle en sådan reglering innebära att det blir likartade utsändningsmöjligheter för egenföretagare inom och utom EU/EES till Sverige.

Egenföretagare är dock en komplex grupp och jag finner vid en sammantagen bedömning att det finns behov av en djupare analys av det verkliga behovet av utsändningsregler för egenföretagare till Sverige och de praktiska konsekvenserna av en sådan reglering, vilket inte har varit möjligt inom ramen för denna utrednings uppdrag.

Även om jag i dagsläget bedömt att det saknas underlag för att lägga förslag kan det ändå vara av intresse att redogöra för möjliga rekvisit för att reglera utsändning av egenföretagare till Sverige som jag har övervägt.

Det första möjliga rekvisitet är att de egenföretagare som sänder ut sig från ett annat land till Sverige inte ska omfattas av svensk socialförsäkring om utsändningsperioden varar som längst ett år och de bedriver en liknande verksamhet som i den stat han eller hon sänder ut sig från. Bakgrunden är att de under utsändningstiden anses ha en svag koppling till Sverige och de bör i stället omfattas av de sociala trygghetssystemen alternativt det försäkringsskydd de har i det land där de bedriver sin verksamhet (det vill säga det land de sänder ut sig från). Vidare ska en egenföretagare från tredje land som ska vistas i Sverige i mer än tre månader ha uppehållstillstånd och med det följer vissa krav som måste uppfyllas. Dessa omfattar viss branschfarenhet och att delar av företaget ska ägas av egenföretagaren. Även inkomsten från eget företagande omfattas, vilket innebär att egenföretagaren kan försörja sig och har ett nätverk i Sverige.¹¹⁹

¹¹⁹ 5 kap. 5 § andra stycket UtlL. Se även Migrationsverket handledning i migrationsärenden.

18.7 Frivillig försäkring för att omfattas av svensk social trygghet

Ett sätt att förbättra möjligheterna att omfattas av den sociala tryggheten skulle kunna vara att införa en möjlighet för enskilda att frivilligt försäkra sig för hela eller delar av den sociala tryggheten. Ett sådant system finns bl.a. i Norge. Det norska systemet för frivillig försäkring är utformat enligt samma principer som det obligatoriska systemet. Detta innebär bl.a. att utgifterna finansieras löpande enligt en så kallad ”pay-as-you-go” princip. Ingen individuell riskvärdering, t.ex. hälsokontroller görs heller i samband med beslut om frivilligt medlemskap. Hösten 2016 var cirka 5 250 000 personer folkbokförda i Norge. Vid denna tidpunkt hade drygt 2 900 personer frivilligt medlemskap i folketrygden vid vistelse utomlands. Inga uppgifter finns om hur många personer som har frivilligt medlemskap i folketrygden vid vistelse i Norge.

Det norska systemet för social trygghet har generellt många likheter med det svenska och det är därför intressant att analysera den norska frivilliga försäkringen för att överväga vilka för- och nackdelar ett motsvarande system skulle ha i en svensk kontext.¹²⁰

18.7.1 Det norska systemet för frivillig försäkring

Medlemskap i den norska folketrygden

I Norge kallas den offentliga socialförsäkringen för folketrygden. Om man har medlemskap i folketrygden kan det bland annat ge en rätt till att få stora delar av kostnaderna vid sjukvårdsbehandling, sjukpenning, arbetslöshetsersättning och bidrag i samband med födsel täckta.

Som huvudregel är alla som är folkbokförda i Norge medlemmar i folketrygden, men det är också möjligt att i vissa situationer bli medlem även om man inte bor eller är folkbokförd i Norge.

Huvudregeln för att vara medlem i den norska folketrygden är att personen i fråga ska vara folkbokförd och bosatt i Norge samt uppehålla sig lagligt i Norge. Personer som inte är bosatta i Norge kan också vara medlem under förutsättning att de:

¹²⁰ Uppgifterna i detta avsnitt kommer från underlag till utredningen Spörsmål om frivillig medlemskap i folketrygden, Det kongelige Arbeids- och socialdepartement, 2016-10-17.

- Arbetar i Norge,
- Är anställd i norska statens tjänst utomlands,
- Får lån och stipendium från Lånekassen och studerar utomlands,
- Är utstationerad av en norsk arbetsgivare för att arbeta tillfälligt, upp till ett år, utomlands.

Medlemmar i den norska folketrygden och som har rättigheter i folketrygden samt inkomster från pension eller arbete är skyldiga att betala trygdeavgift. Den betalas in tillsammans med skatten och dras automatiskt. Norska pensionärer som bor i andra nordiska länder betalar också trygdeavgift i Norge

Personer som vistas utomlands i mindre än ett år fortsätter att vara medlem i den norska folketrygden. Om avsikten är att vistas utomlands i mer än tolv månader sker en avregistrering från den norska folketrygden. Detsamma gäller för personer som i två år eller mer (efter varandra) är utomlands i mer än sex månader inom loppet av ett år. För personer som växlar mellan att bo i Norge och utomlands krävs att de uppehåller sig i Norge i minst sex månader varje år för att medlemskapet i folketrygden ska kvarstå. Arbete utomlands kan medföra att medlemskapet i folketrygden upphör, även om personen fortfarande är bosatt i Norge

Frivilligt medlemskap i folketrygden vid vistelse i Norge

Personer som avser att vistas i Norge mellan tre månader och ett år utan att arbeta i landet, kan ansöka om att bli medlem i folketrygden. Medlemskap kan endast beviljas personer som har starka band till Norge. Detta kan avse:

- Studenter som studerar i Norge under ett år,
- Personer som kommer att stanna i Norge i mer än tre månader för att besöka nära släktingar,
- Norska kvinnor som bor utomlands och som besöker nära släktingar och planerar att föda barn i landet.

Turister i Norge som inte har nära anknytning till landet uppfyller inte villkoren för medlemskap i det nationella försäkringssystemet.

Det är möjligt att själv välja omfattningen av skydd som det frivilliga medlemskapet i folketrygden ska ge. Det är t.ex. möjligt att begränsa skyddet till att omfattas av rätt till hälso- och sjukvård och sjukpenning eller bara ålderspensionsförmåner.

Frivilligt medlemskap i folketrygden vid vistelse utanför Norge

Det är även möjligt att under vissa villkor teckna ett frivilligt medlemskap i folketrygden för personer som kommer vistas utanför Norge längre än ett år. En förutsättning för frivilligt medlemskap är att personen varit medlem i det nationella försäkringssystemet i minst tre av de senaste fem kalenderåren som föregår ansökningdagen och har nära band till det norska samhället. Möjligheten att teckna frivilligt medlemskap i folketrygden gäller framför allt:

- Anställda i utlandet på ett företag med huvudkontor i Norge,
- Studenter som studerar vid universitet eller högskola utomlands och inte får stöd från det norska studiestödssystemet,
- Har ett offentligt uppdrag eller stipendier utomlands,
- Pensionärer med lång uppehållstid i Norge.

Utöver dessa situationer finns det även möjlighet att teckna frivilligt medlemskap när särskilda omständigheter gör det rimligt.

Det är inte möjligt att teckna frivilligt medlemskap för pensionärer och funktionshindrade som bosätter sig i ett annat EU/EES-land. Även familjemedlemmar kan omfattas av det frivilliga medlemskapet men även här gäller att make eller maka måste ha varit medlem i folketrygden minst tre av de senaste fem åren före tidpunkten för ansökan.

Frivilligt medlemskap i folketrygden kan beviljas efter en samlad bedömning av den sökandens förhållanden. Vissa grupper med särskilt stark anknytning till det norska samhällslivet har rätt till tillträde utan att någon egentlig bedömning behöver göras. Dessa inkluderar pensionärer med minst 30 års medlemskap i folketrygden efter 16 års ålder.

Vid bedömningen om frivilligt medlemskap ska beviljas är syftet med utlandsvistelsen central samt att sökanden måste ha nära band till det norska samhället. I allmänhet är det lättare att få frivilligt medlemskap för pensionsförmåner än för hälso- och sjukvård då det anses viktigt att upprätthålla ett kontinuerligt medlemskap i dessa delar.

Vistelsetiden utomlands är dock alltid central i bedömningen oavsett vilka delar som den enskilde vill försäkra. Frivilligt medlemskap ges normalt vid relativt korta perioder utomlands. Den som varaktig lämnar Norge kan i allmänhet inte beviljas medlemskap. Vistelsetider utomlands som inte överskrider 2–3 år ökar möjligheterna för medlemskap i det nationella försäkringssystemet.

Finansiering av den frivilliga försäkringen

Folketrygden har tre finansieringskällor – trygdeavgift, arbetsgivaravgift och tillskott via skatt från staten. Det samlade avgifts/skatteuttaget för anställda uppgår till 40,8 procent av inkomstunderlaget. Trygdeavgiften är i sin tur differentierad mellan pensionärer (5,1 procent), anställda (8,2 procent) och egenföretagare (11,4 procent).

Den avgift en enskild måste betala för den frivilliga försäkringen beror på om skyddet ska motsvara hela folketrygden eller bara delar. Dessutom täcker den frivilliga avgiften även arbetsgivaravgiften om den enskilde saknar arbetsgivare samt även skattedelen i vissa fall. Som mest kan alltså avgiften för den frivilliga försäkringen uppgå till 40,8 procent för anställda. För inkomster understigande 49 650 norska kronor betalas ingen avgift till den frivilliga försäkringen. Ansvar för att avgifter betalas ligger på den enskilde. Arbetsgivare kan betala på den enskildes vägnar men den enskilde har ändå ansvaret för att avgiftsbetalningarna görs.

Det finns inga beräkningar rörande den finansiella ställningen för den frivilliga försäkringen. Det är således inte möjligt att bedöma eventuella över- eller underskott i denna del.

18.7.2 En svensk frivillig försäkring?

Bedömning: En frivillig försäkring för att omfattas av svensk social trygghet vid utsändning bör inte införas.

Skälen för bedömningen: En översiktlig jämförelse mellan regelverken i Sverige och Norge visar stora likheter när det gäller de obligatoriska reglerna för att omfattas av de sociala trygghetsystemen vid utsändning. Båda länderna har regler som möjliggör

utsändning till och från länderna i upp till ett år. En väsentlig skillnad mellan Sverige och Norge är att hälso- och sjukvård ingår i folketrygden, som därmed är ett mer sammanhållet system för de sociala trygghetssystemen än vad som är fallet i Sverige. Det problem som finns i Sverige där personer avregistreras från folkbokföringen om de vistas längre tid än ett år utanför landet och därmed förlorar rätten till hälso- och sjukvård i landet uppstår inte i Norge när någon tecknar ett frivilligt försäkringsskydd.

Min bedömning är att det är principiellt tveksamt att införa en frivillig försäkring i ett i övrigt allmänt obligatoriskt socialförsäkringssystem. Den norska frivilliga försäkringen uppfyller inte rimliga krav på försäkringsmässighet när det gäller hantering av individuella och kollektiva risker och premiesättning. Den norska frivilliga försäkringen hanterar över huvudtaget inte de centrala utmaningar som finns i alla riskförsäkringar, nämligen moturval och moralisk risk.

Med moturval menas i försäkringssammanhang en företeelse som kan uppträda om premierna beräknas på ett sådant sätt att dåliga risker gynnas på bättre riskers bekostnad. Effekten kan bli att de försäkringssökande som utgör goda risker tycker att försäkringen blir för dyr och avstår, medan däremot de som utgör de dåliga riskerna tecknar försäkring, vilket leder till att riskgruppens samlade skadekostnader blir större än förväntat. Detta riskerar leda till att försäkringen löpande underfinansieras och att de som omfattas av försäkringen över tiden kommer ha en allt högre risk att nyttja försäkringen och samtidigt bli färre och färre (eftersom de med lägre risk inte kommer tycka att det är värt att vara omfattad av försäkringen). Moralisk risk är försäkringsterm för den subjektiva risken som betingas av etiska aspekter av försäkringstagarens handlande. Försäkringstagaren kan t.ex. lämna oriktiga uppgifter vid försäkringens tecknande eller i samband med en skadereglering. Han eller hon kan också simulera eller avsiktligt framkalla ett försäkringsfall. Dessa beteendeeffekter hanteras normalt via t.ex. självrisker.

En fördel för en allmän obligatorisk försäkring är att det undanröjer riskerna för moturval då hela försäkringskollektivet tvingas vara med i försäkringen. Ingen kan avstå. Detta undanröjer behovet av individuella riskbedömningar vilket gör försäkringen kostnadseffektiv och ger ett effektivt skydd även för dem med höga risker till en

kostnad som är lägre än i andra försäkringslösningar. Detta är en av de stora fördelarna med allmänna obligatoriska socialförsäkringar.

Allmänna obligatoriska socialförsäkringar har dock samma utmaningar med moralisk risk som andra försäkringslösningar. I den svenska socialförsäkringen hanteras detta t.ex. med en karensdag i sjukpenningförsäkringen. I övrigt strävas efter att utforma regelverket så att en objektiv prövning i det enskilda ärendet så långt som möjligt kan göras utan att enskildes beteende kan påverka skadefallet.

Min uppfattning är att det inte är lämpligt att införa en statligt administrerad frivillig försäkringslösning som är helt försäkringsmässig i det att den ställer krav på individuella riskbedömningar i form av t.ex. hälsokontroller och individuellt beräknade premier. En sådan ordning är väsensskild från vad som utgör en socialförsäkring och skulle sannolikt bli dyr att administrera och ha höga försäkringspremier. Att införa ett frivilligt försäkringsskydd utan rimliga krav på försäkringsmässighet riskerar att leda till ovan nämnda problem med framför allt moturval.

19 Bosättning som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet

19.1 Allmänt om bosättning som villkor för att omfattas av de sociala trygghetssystemen

Att vara bosatt i Sverige är ett grundläggande villkor för att omfattas av de bosättningsbaserade delarna av de svenska sociala trygghetssystemen och få tillgång till bosättningsbaserade förmåner. Utöver bosättning ska en person, när det gäller socialförsäkringen, även uppfylla ytterligare krav för att få socialförsäkringsskydd och de materiella villkoren för de olika förmånerna. Allmänt när det gäller de krav som kan ställas i förhållande till bosättningsbaserade förmåner kan nämnas att vissa förmåner är beroende av försäkringstid (t.ex. garantipension). Det kan innebära krav på att personen ska vara försäkrad när försäkringsfallet inträffar eller ett krav på gällande försäkring genom bosättning som avser hela den tid för vilken förmåner ska lämnas (t.ex. aktivitetsersättning på garantinivå¹). För vissa förmåner (exempelvis gällande garantipension samt sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning²) måste det även kunna fastställas perioder av bosättning bakåt i tiden. Det är således helt centralt för tillgång till de svenska systemen att kunna bedöma och fastställa under vilka omständigheter en person ska anses bosatt här i landet. Var en person är bosatt är centralt även för tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige.

I den svenska nationella lagstiftningen finns olika bosättningskrav som utgör grunden för att bedöma huruvida en person anses bosatt i Sverige och som har direkt anknytning till de sociala trygghetssy-

¹ 33 kap. 4 och 5 §§ SFB.

² 33 kap. 3 §, 35 kap. 4–10 §§ SFB.

stemen. Krav på bosättning finns i folkbokföringslagen (1991:481), socialförsäkringsbalken (2010:110, SFB), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m., (läkemedelsförmånslagen) samt tandvårdslagen (1985:125). Därutöver finns bosättningsbegrepp som endast är tillämpliga i gränsöverskridande situationer. Dessa regleras av EU-rätten³ eller genom olika bilaterala avtal.⁴ Det EU-rättsliga bosättningsbegreppet inom ramen för samordningsbestämmelserna regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)⁵ samt 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 (förordning 987/2009)⁶. Vidare har 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 (rörlighetsdirektivet)⁷ betydelse för rätten att bosätta sig i en medlemstat. För att få uppehålla sig längre tid än tre månader i en annan medlemstat krävs uppehållsrätt eller uppehållstillstånd. I Sverige har rörlighetsdirektivet genomförts i svensk rätt genom ändringar i utlänningslagen⁸ och utlänningsförordningen⁹. För närvarande finns det i svensk lagstiftning inget krav på uppehållsrätt enligt 3 a kap. utlänningslagen för att en person ska anses bosatt och få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen avseende bosättningsbaserade förmåner, men för att anses bosatt i enlighet med folkbokföringslagen krävs däremot uppehållsrätt.¹⁰ Eftersom tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård är en bosättningsbaserad förmån, som tar ledning av folkbok-

³ Europeiska unionen (EU).

⁴ De bilaterala avtalen hänvisar till de nationella bosättningsbegreppen i de fördragsslutande staterna.

⁵ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

⁶ EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

⁷ EUT L 158/77, 30.4.2004 s. 77–123.

⁸ Utlänningslagen (2005:716).

⁹ Utlänningsförordningen (2006:97).

¹⁰ 4 § FOL.

föringen, kan uppehållsrätten anses vara ett indirekt krav för tillgång till sådan hälso- och sjukvård i Sverige.

Vidare har även de bilaterala konventionerna om social trygghet, som Sverige har ingått med olika länder, relevans för vissa gränsöverskridande situationer. De bilaterala konventionerna innehåller bestämmelser om vilken stats lagstiftning som ska gälla i olika gränsöverskridande situationer. Grundprincipen i de nyare bilaterala avtalen är att en arbetstagare som arbetar i en konventionsstat ska omfattas av arbetsstatens lagstiftning även om han eller hon är bosatt i en annan stat. Bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i de bilaterala avtalen får enbart betydelse för de förmåner som avtalet reglerar, det vill säga de bilaterala avtalen är inte tillämpliga för sociala trygghetsförmåner som inte specifikt regleras i avtalen. Om en arbetstagare ansöker en svensk bosättningsbaserad förmån, som inte är reglerad i konventionen är det den nationella svenska lagstiftningen som avgör om personen i fråga anses som bosatt i Sverige och där efter om han eller hon uppfyller förmånsvillkoren.

För personer från stater som Sverige inte har ingått en överenskommelse med och där ingen av samordningsförordningarna är tillämpliga är svensk lagstiftning tillämplig.

19.2 Bosättning enligt SFB

19.2.1 Nuvarande bosättningsbegrepp i SFB

Bosättningsbegreppet i SFB innebär att en person, enligt huvudregeln, anses bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist i landet (5 kap. 2 § SFB). Följande kriterier ska, enligt förarbeten¹¹ och rättspraxis¹², beaktas för att bedöma egentlig hemvist och bosättning i Sverige enligt 5 kap. 2 § SFB.¹³

- Begreppet bosatt ska enligt lagens förarbeten i största möjliga utsträckning användas i dess betydelse enligt normalt språkbruk.

¹¹ Prop. 1998/99:119 s. 89–100.

¹² Exempelvis RÅ 1994 ref. 4 och RÅ 2004 ref. 21.

¹³ För översikt av rättsfall gällande hemvist se exempelvis Westerhäll, L. (1986). *Bosättningsbegreppet inom folkbokföringen och sjukförsäringen*.

- Begreppet bosatt ska återspegla de faktiska förhållandena. Den enskildes normala vistelseort bör därför tillmätas avgörande betydelse för var han eller hon ska anses bosatt.
- Bosättningsbegreppet i SFB har likheter med bosättningsbegreppet inom folkbokföringen och den så kallade dygnsviloprincipen (att en person anses bosatt där han eller hon sin regelmässigt tillbringar sin dygnsvila). Att en person är folkbokförd kan såldes ha viss betydelse för att fastställa egentlig hemvist i enlighet med SFB. Folkbokföringen ska dock endast vara vägledande och inte avgörande för bosättning i SFB:s mening.¹⁴
- I enlighet med tidigare förarbeten är uppehållstillstånd ett kriterium som ska beaktas när det gäller egentlig hemvist. Upphållstillstånd är ett krav för att personer som inte är unionsmedborgare ska få vistas i Sverige i mer än tre månader. I förarbetena anges att endast den som har rätt att vistas i Sverige bör rimligen anses vara bosatt här. Krävs det i ett enskilt fall uppehållstillstånd för att en person ska få vistas i landet bör sådant tillstånd ha beviljats om den enskilde ska omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen.¹⁵
- När det gäller kravet på uppehållsrätt framgår av 3 a kap. 5 § utlänningslagen att uppehållsrätten finns så länge villkoren är uppfyllda. Det innebär att kravet på uppehållstillstånd även kan omfatta unionsmedborgare som saknar uppehållsrätt. Kravet gäller dock inte för nordiska medborgare. Möjligheterna att stanna kvar i Sverige blir då beroende av att personen uppfyller villkoren för uppehållstillstånd enligt svensk rätt. Om villkoren för uppehållsrätt inte längre uppfylls gäller de nationella bestämmelserna om krav på uppehållstillstånd och utvisning när ett sådant tillstånd saknas.¹⁶

Det ska göras en helhetsbedömning av dessa kriterier i det enskilda fallet.

¹⁴ Se exempelvis RÅ 2004 ref. 21.

¹⁵ Prop. 1998/99:119 s. 99 f.

¹⁶ Prop. 2012/13:120 s. 39. Se även kommentaren till utlänningslagen.

19.2.2 Särskilt om bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer

Enligt 5 kap. 3 § första stycket SFB ska den som kommer till Sverige och kan antas att vistas här under längre tid än ett år anses vara bosatt i landet.

Enligt förarbetena och kommentaren till SFB ska följande kriterier användas som grund för att bedöma om en person anses bosatt enligt 5 kap. 3 § SFB.¹⁷

- Personliga förhållanden.
- Personens sysselsättning i Sverige. En anställning under längre tid än ett år talar för bosättning i Sverige.
- Familjeförhållanden.
- Bostadsförhållanden.
- Uppehållstillstånd.

Enligt 5 kap. 3 § andra stycket SFB som rör personer som lämnar Sverige ska dessa anses som bosatta i landet om utlandsvistelsen kan antas vara som längst ett år. Detta gäller om de vid tidpunkten för utresa ansågs som bosatta i Sverige. I detta hänseende ska motsvarande bedömning göras som för dem som kommer till Sverige enligt paragrafens första stycke. Detta gäller oavsett om de lämnar landet på grund av utsändning eller av annat skäl. Beträffande vissa särskilda personkategorier såsom statsanställda, biståndsarbetare, utlandsstuderande samt deras familjemedlemmar finns dock särskilda bestämmelser i 5 kap. 4–8 §§ SFB.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att huvudvillkoret för att en person ska anses som bosatt i Sverige är att dennes egentliga hemvist är här i landet.¹⁸ Huvudregeln för bosättningsbedömningen ska tillämpas på alla, det vill säga även i gränsöverskridande situationer. De bedömningskriterier som tillämpas vid bedömningen av bosättning utifrån 5 kap. 2 § ska alltså även tillämpas vid bedömning av bosättning utifrån 5 kap. 3 § och därutöver ska vistelsens

¹⁷ Se prop. 1998/99:119 s. 91 ff. Se även Hessmark, L-G. *Kommentar till socialförsäkringsbalken, Avd. A*, uppdaterad januari 2016.

¹⁸ SOU 1997:72 s. 228.

längd beaktas.¹⁹ Det finns dock vissa undantagsfall. Det gäller personer som kommer att vistas i Sverige under en längre tid men där det finns synnerliga skäl som talar emot bosättning, som till exempel personer som dömts för brott och enbart kommer att vistas i Sverige för att avtjäna fängelsestraffet.

19.2.3 Vad innebär det EU-rättsliga bosättningsbegreppet?

I samordningsbestämmelserna används bosättning som grund för att fastställa tillhörighet till sociala trygghetssystem för de som inte är förvärvsaktiva. En persons bosättning har också betydelse för utpekandet av behörig stat när det gäller sammanträffande av vissa förmåner enligt förordningen, exempelvis tillgång till vårdförmåner vid bosättning i en annan stat än den behöriga, tillgång till vårdförmåner för pensionärer, rätt till arbetslöshetsförmåner om personen bor i en annan stat än den behöriga samt de icke-avgiftsfinansierade förmånerna.²⁰

I förordning 883/2004 finns både begreppen bosättning och vistelse. Enligt artikel 1 k avses med vistelse en tillfällig bosättning. Det betyder att personen i fråga har för avsikt att återvända till sin stadigvarande bosättningsort.²¹ I artikel 1 j i förordning 883/2004 definieras bosättning som den ort där den enskilde är stadigvarande bosatt. Stadigvarande bosatt är ett EU-rättsligt begrepp som innebär att bedömningen av bosättning ska göras utifrån var den enskilde har sitt varaktiga centrum för sina intressen. Kriterierna för att bedöma varaktigt centrum för en persons intressen har utvecklats i rättspraxis och kodifierats i artikel 11 i förordning 987/2009. I den artikeln anges ett antal exempel på kriterier som är avsedda att användas som verktyg för att fastställa bosättningsorten för en enskild individ i de fall det finns meningsskiljaktigheter mellan berörda medlemstater. Även om kriterierna primärt omnämns i situationer där det finns meningsskillnader mellan medlemstaterna bygger de på EU-domstolens praxis och kan därför anses som vägledande för hur medlemsstaterna och dess tillämpande myndigheter ska tillämpa begreppet. Kriterierna är inte uttömmande och det finns ingen in-

¹⁹ Hessmark, L.-G. *kommentar till socialförsäkringsbalken*, avd. A, uppdaterad januari 2016.

²⁰ Artiklarna 17, 23, 65 och 70 i förordning 883/2004.

²¹ EU-domstolens dom *I mot Health Service Executive*, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291.

bördes hierarki.²² EU-domstolen har vid tillämpning av förordning 1408/71 dock fastslagit att bosättningsbegreppet ska tolkas enhetligt i medlemsstaterna oberoende av vad som föreskrivs i den nationella lagstiftningen. Det innebär att de nationella tolkningarna för att fastställa bosättning inte kan få genomslag.²³ Genom denna tillämpning säkerställs att en person alltid är bosatt i en medlemsstat samtidigt som det inte är möjligt att vara bosatt i flera medlemsstater samtidigt. Den EU-rättsliga definitionen av bosättningsbegreppet har samma innebörd för alla förmånerna i förordningarna 883/2004 och 987/2009. Eftersom förordningarna inte harmoniserar utan enbart samordnar medlemsstaternas sociala trygghetssystem kan medlemsstaterna införa ytterligare villkor. Det innebär att det således finns ett visst utrymme för medlemsstaterna att i den nationella lagstiftningen införa ytterligare villkor för exempelvis en viss förmån. Ytterligare villkor kan också ha sin grund i att nationell lagstiftning kräver bosättning i medlemsstaten i överensstämmelse med en nationell definition av bosättning men en sådan kan endast få genomslag om de inte strider mot EU-rätten. Det vill säga att rätten till fri rörlighet inte hindras eller att de strider mot likabehandlingsprincipen.²⁴

Följande kriterier omnämns i artikel 11 i förordning 987/2009 som stöd vid fastställande av stadigvarande bosättning:

- Vistelsens varaktighet och kontinuitet på de berörda medlemsstaternas territorier.
- Personens situation, inbegripet:
 - Verksamhetens art och särskilda karaktär, särskilt platsen där verksamheten vanligtvis utövas, verksamhetens stadigvarande karaktär och ett anställningsavtals varaktighet.
 - Personens familjesituation och personens familjeband.
 - Utöandet av oavlönad verksamhet.
 - När det gäller studerande, deras inkomstkälla.

²² Europeiska kommissionen (2014). *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller i EU, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och Schweiz*, s. 44 f.

²³ EU-domstolens dom *de Wit*, C-282/91, ECLI:EU:C: Begreppet bosättning har samma innebörd i 1408/71 som förordning 883/2004.

²⁴ Se även Europeiska kommissionen (2014). *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller i EU, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och Schweiz*, s. 42.

- Personens bostadsförhållanden, särskilt huruvida bostaden har permanent karaktär.
- Den medlemsstat där personen anses vara bosatt för skatteändamål.

Varje enskilt fall ska bedömas utifrån en individuell bedömning på grundval av alla relevanta omständigheter i det aktuella fallet.²⁵

19.2.4 Jämförelse mellan det EU-rättsliga bosättningsbegreppet och nuvarande bosättningsbegrepp i SFB

Vistelsens varaktighet och kontinuitet på de berörda medlemsstaternas territorier

Gällande vistelsens varaktighet och kontinuitet har samordningsbestämmelserna inte ett lika uttalat villkor om regelbunden fysisk närvaro i medlemsstaten som SFB, vilket möjligen kan ses som en skillnad mellan regelverken. Rättspraxis från EU-domstolen har inte heller uppställt något krav på att personer regelbundet ska besöka ursprungsstaten för att anses som bosatta där. En mer tydlig skillnad mellan det nationella och EU-rättsliga bosättningsbegreppet är tidsfaktorn. I SFB är bosättning starkt förknippat med antagandet om vistelsens längd vid inflyttning till Sverige och utflyttning från landet, medan den inte har samma avgörande betydelse i samordningsbestämmelserna. Tidsfaktorn förefaller ofta vara styrande i tillämpningen när bosättning utifrån SFB ska bedömas. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att krav på en viss tids bosättning inte får uppställas som ett självständigt krav utan det måste göras en samlad bedömning av olika kriterier, varav ett kan vara tidsfaktorn.²⁶ När det gäller hur länge en person kan antas vara borta från en medlemsstat och ändå ses som bosatt i den staten har det i EU-domstolens tidigare rättspraxis, avgjord under förordning 1408/71, förtydligats att en kortvarig bortavaro från en medlemsstat inte medför att bosättnings-

²⁵ Se även Europeiska kommissionen (2014). *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller i EU, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och Schweiz*, s. 44.

²⁶ EU-domstolens dom *Swaddling*, C-90/97 ECLI:EU:C:1999:96 punkterna 29 och 30.

staten ändras.²⁷ EU-domstolen har vidareutvecklat rättspraxis kring bosättning och tidsgränser för vistelse utomlands i målet *I mot Health Service Executive* (målet redogörs för nedan).²⁸

Personens situation

Vid bedömning av bosättning enligt såväl EU-rätten som SFB utgör en persons familjesituation samt bostadsförhållanden viktiga kriterier. Det anges fler möjliga anknytningsmoment i bosättningsbedömningen utifrån artikel 11 i tillämpningsförordning 987/2009 i jämförelse med det svenska nationella bosättningsbegreppet. Ett sådant är det skatterättsliga kriteriet, det vill säga där personen är bosatt för skatteändamål. I SFB anges inte skattskyldighet som en bedömningsgrund för bosättning.

Det skatterättsliga bosättningsbegreppet är avsett som grund för bedömningen av huruvida en person ska vara skattskyldig i Sverige. Det är ett vidare begrepp än det socialförsäkringsrättsliga begreppet. Som framgår av förarbetena behöver en person inte ha en bostad i Sverige för att anses skatterättsligt bosatt i landet utan det kan vara tillräckligt att han eller hon har personliga eller ekonomiska intressen i landet. Inom skatterätten kan en person anses bosatt i Sverige långt efter det att han eller hon har lämnat landet. Den som vistas utomlands en längre tid omfattas emellertid vanligen av en annan stats system för social trygghet, och det saknas därför i allmänhet skäl att låta en person omfattas av svensk socialförsäkring under en längre tids utlandsvistelse såvida det inte finns en kvalificerad anknytning till landet såsom bosättning eller förvärvsarbete.²⁹

En annan skillnad mellan samordningsbestämmelserna och SFB är bosättningsbedömningen för studenter. Om det uppstår en konflikt mellan medlemsstaterna om vilken medlemstats lagstiftning som är tillämplig ska enligt EU-rätten den berörda studentens bosättningsort bestämmas utifrån var han eller hon har sin huvudsakliga inkomstkälla. Enligt SFB anses emellertid personer som kommer till Sverige för att studera inte som bosatta här i landet.

²⁷ EU-domstolens dom *Fernandez mot Kommissionen*, C-452/93, ECLI:EU:C:1994:332.

²⁸ EU-domstolens dom *I mot Health Service Executive*, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291 punkt 56.

²⁹ Prop. 1998/99:119 s. 88 f.

Vidare lyfts kriterier i tillämpningsförfordningen som är relaterade till avlönat och oavlönat arbete eller verksamhet. Ersättningens betydelse betonas inte direkt i svensk rätt, men enligt svensk rättspraxis är det inte fråga om förvärvsarbete i Sverige om det inte utgår ersättning.³⁰

19.3 Överväganden och förslag

19.3.1 Tydligare skiljelinje mellan bosättning i gränsöverskridande- och icke gränsöverskridande situationer

Förslag: Bestämmelsen om bosättning i 5 kap. 3 § första stycket SFB för personer som kommer till Sverige ska förändras. Kravet på antagande om längre tid än ett års vistelse för att bedömas som bosatt i Sverige ska tas bort. Det ska i stället uttryckligen anges att bedömningen av om en person är bosatt i Sverige ska utgöras av en samlad bedömning av samtliga omständigheter.

Bestämmelsen i 5 kap. 2 § SFB om att en person ska anses bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet ska inte förändras.

Det ska även i 5 kap. 3 § andra stycket anges att den som behöver ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige måste ha ett sådant tillstånd för att anses bosatt här i landet.

Skälen för förslaget: Det nuvarande socialförsäkringsrättsliga bosättningsbegreppet bygger på en bedömning av flera kriterier, såsom vistelse i landet, uppehållstillstånd, personliga förhållanden, sysselsättning i Sverige, familjeförhållanden samt bostadsförhållanden. Även om nuvarande begrepp och tillämpning förefaller fungera förhållandevis väl bedömer jag att det finns ett behov av att förtydliga gällande regelverk i gränsöverskridande situationer för att skapa större tydlighet gällande bosättningsbedömningen, samt skapa möjligheter för en mer omfattande bosättningsbedömning i sådana situationer. Till exempel förekommer det, enligt uppgift från Försäkringskassan, att bosättning för personer i gränsöverskridande situationer bedöms en-

³⁰ FÖD 1992:22 I och II. FÖD 1988:18.

bart utifrån vistelsens längd i 5 kap. 3 § SFB, vilket skulle innebära att man inte beaktar 5 kap. 2 § SFB, trots att bosättningsbedömningen ska göras med tillämpning av denna och hjälpregeln i 5 kap. 3 § SFB.

Genom förslaget införs en tydligare skiljelinje än i dag mellan socialförsäkringsrättslig bosättning i icke gränsöverskridande respektive gränsöverskridande situationer. Bestämmelsen i 5 kap. 2 § SFB ska enbart utgöra grund för att bedöma bosättning i icke gränsöverskridande situationer medan bosättning i gränsöverskridande situationer ska bedömas enbart med stöd av 5 kap. 3 § SFB. Med en gränsöverskridande situation avses i detta sammanhang en situation när en person rör sig eller har rört sig över landsgränser, till exempel i syfte att bo eller arbeta i ett annat land, och hans eller hennes bosättning i Sverige inte uppfyller villkoren enligt 5 kap. 2 § SFB.

Behovet av en tydlig uppdelning på två paragrafer understryks av det faktum att bosättningsbedömningen ofta är väldigt olikartad i de olika situationerna. När det gäller personer i icke gränsöverskridande situationer fattas beslut om omfattning av svensk socialförsäkring genom bosättning i samband med att en person begär en bosättningsbaserad förmån. Personen måste dock uppfylla kraven för att vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner vid varje enskilt förmånsbeslut.³¹ I gränsöverskridande situationer kan det vara aktuellt att fatta beslut om en person är försäkrad genom bosättning även när rätten till en förmån inte prövas. Därutöver är bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer som regel mer komplex än i icke gränsöverskridande situationer eftersom det ofta krävs att flera omständigheter beaktas och att en mer utförlig utredning görs för att kunna göra en välvägd bosättningsbedömning i dessa fall.

Jag anser vidare att nuvarande kriterier för att bedöma socialförsäkringsrättslig bosättning i Sverige i gränsöverskridande situationer är för generella i sin utformning och att det finns ett behov av att tydligare definiera kriterierna för bosättning och hur tolkningen av detta begrepp ska göras (se rubrik nedan). Detta skulle i sin tur bidra till att ge ett mer konkret stöd för tillämpande myndigheter samt bidra till ökad rättsäkerhet. Därutöver bedömer jag att det finns utrymme för att komplettera nuvarande kriterier och möj-

³¹ Försäkringskassan (2012). *Genombrottsprocessen försäkringstillhörighet*, Diarienummer: 040455-2012.

liggöra en ännu mer välvägd bosättningsbedömning genom att tillämparen ska beakta fler omständigheter i det enskilda fallet. Jag bedömer även att den socialförsäkringsrättsliga bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer kan förenklas och förtydligas genom att ha en mer likartad metod för bedömningen av bosättning för personer som omfattas av samordningsbestämmelserna respektive för dem som enbart svensk rätt ska tillämpas.

19.3.2 Särskilt om socialförsäkringsrättslig bosättning i gränsöverskridande situationer

Förslaget gällande 5 kap. 3 § SFB innebär en komplettering och vidareutveckling av de kriterier som i dag ligger till grund för bedömningen av bosättning i gränsöverskridande situationer. De föreslagna kriterierna redovisas nedan. Därutöver innebär förslaget att den uttryckliga tidsgränsen i 5 kap. 3 § första stycket SFB ska tas bort för att tydliggöra att detta kriterium inte ska vara helt avgörande för bosättningsbedömningen utan att en helhetsbedömning av alla relevanta kriterier ska göras i varje enskilt fall. Jag bedömer att nuvarande regelverk kan leda till en rigid och fyrkantig tillämpning och den föreslagna bestämmelsen avser att möjliggöra en mer omfattande och välvägd bedömning i gränsöverskridande situationer. Att endast bedöma bosättning utifrån vistelsens längd kan strida mot unionsrätten. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att krav på en viss tids bosättning inte får uppställas som ett självständigt krav utan det måste göras en helhetsbedömning av olika relevanta kriterier, varav ett kan vara tidsfaktorn.³²

Jag anser vidare att nuvarande regelverk och tillämpning kan förenklas och förtydligas genom att ett mer likartat regelverk för alla personer i gränsöverskridande situationer införs samt genom att ett mer likartat administrativt tillvägagångssätt och praxis för sådana situationer utvecklas. Genom den föreslagna vidareutvecklingen och kompletteringen av de kriterier som ska ligga till grund för bedömningen av bosättning i Sverige skulle en mer likartad bedömning kunna göras för de flesta personer i gränsöverskridande situationer. Det är dock i detta sammanhang viktigt att framhålla att även om de

³² EU-domstolens dom *Swaddling*, C-90/97 ECLI:EU:C:1999:96 punkterna 29 och 30.

föreslagna kriterierna har utvecklats utifrån ramverket för det EU-rättsliga bosättningsbegreppet så har hänsyn tagits till socialförsäkringssystemets svenska kontext. De föreslagna kriterierna har anpassats till det svenska systemet och svenska omständigheter. Vidare är det viktigt att understryka att de föreslagna kriterierna enbart innebär en utveckling av nuvarande rekvisit eftersom dagens bosättningsbegrepp i SFB redan är relativt snarlikt det EU-rättsliga bosättningsbegreppet (se jämförelse ovan).³³

Den socialförsäkringsrättsliga bosättningsbedömningen för personer i flertalet gränsöverskridande situationer är ofta relativt resurskrävande handläggningssmässigt. En mer enhetlig administrativ praxis för bosättningsbedömningen i flertalet gränsöverskridande situationer skulle kunna bidra till ökad administrativ effektivitet genom till exempel gemensamma handlägningsprocesser och kunskapsbaser för denna grupp. Därutöver bedömer jag att förslaget även kan bidra till processen att utveckla och skapa tydligare riktlinjer kring den nationella tolkningen av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet. Detta begrepp ligger till grund för att bedöma huruvida en person som omfattas av personkretsen för samordningsbestämmelserna ska omfattas av socialförsäkringssystemet, hälso- och sjukvårdssystemet och arbetslöshetsförsäkringen i Sverige genom EU-rättslig bosättning. I dag finns ingen enhetlig, nationell tillämpning av detta begrepp utan det kan bli aktuellt med flera parallella bedömningar beroende på vilka system samt aktörer och myndigheter som berörs (se vidare kapitel 20).

Kriterier för bedömning av bosättning enligt 5 kap. 3 § SFB

Detta avsnitt behandlar mer ingående de kriterier som jag föreslår ska beaktas vid bedömningen av bosättning i Sverige enligt 5 kap. 3 § SFB. De föreslagna kriterierna syftar till att ge stöd i tillämpningen genom att ge ett tydligt ramverk för vilka kriterier som ska beaktas samt vilka kriterier som ska vara styrande och vägledande vid

³³ Det innebär att bedömningen av EU-rättslig bosättning ska göras utifrån var den enskilde har sitt varaktiga centrum för sina intressen. Den största skillnaden i bedömningen mellan det EU-rättsliga begreppet och SFB:s regler är den starka betoningen av tidsaspekten (den så kallade ettårsgränsen) i SFB och att skattskyldighet inte beaktas för att anses som socialförsäkringsrättsligt bosatt i Sverige.

bosättningsbedömningen. Kriterierna beskrivs på en övergripande nivå för att även fortsättningsvis ge utrymme för viss flexibilitet i bosättningsbedömningen och därmed möjliggöra för tillämplande myndigheter att ta hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Det bör också inledningsvis konstateras att i varje enskilt fall ska en samlad bedömning av alla kriterier göras.

Bostadsförhållanden

Huruvida en person har en bostad av mer permanent karaktär i Sverige ska vara ett av kriterierna som ska beaktas när man ska bedöma bosättning här i landet. Det finns ingen definition av permanentbostad som jag anser vara tillämplig för att bedöma bostadshållanden i relation till socialförsäkringsrättslig bosättning. Bedömningen av en sådan bostad måste därför göras i fall till fall. Det kan vidare förekomma att en person har bostad i flera olika länder. Om flera bostäder skulle kunna ses som permanentbostäder måste det utredas var personen huvudsakligen fysiskt befinner sig. Utöver kravet på att ha en bostad i Sverige bör personen huvudsakligen också vistas här i landet. I samband med en sådan bedömning bör man beakta kriterier såsom personliga avsikter, arbete, uppehållstillstånd och familjeförhållanden.

Om den berörda personen enbart har en adress i Sverige kan det vara tveksamt om han eller hon uppfyller kravet. I sådana fall bör personen också kunna visa att han eller hon faktiskt bor i Sverige, till exempel genom att visa upp ett hyreskontrakt för ett rum eller lägenhet. Andra sätt att visa detta kan vara bostadsanknutna räkningar såsom el-, värme- eller gasräkningar.

Att en person är folkbokförd i Sverige kan beaktas i bedömningen, men det bör göras med försiktighet. Enligt folkbokföringslagen krävs att man är bosatt på adressen som man är folkbokförd på, men en person kan vara folkbokförd på en fastighet utan att faktiskt vistas där.³⁴ Om det råder tveksamhet om en persons bostadsförhållanden bör tillämplande myndighet i stället begära in kompletterande uppgifter från den enskilde.

³⁴ Se prop. 1998/99:119 s. 91 ff. Se även Hessmark, L-G. *Kommentar till socialförsäkringsbalken, Avd. A*, uppdaterad januari 2016.

I gränsöverskridande situationer kan det i vissa fall få felaktiga konsekvenser om folkbokföringen tillmäts för stor betydelse vid bedömningen av socialförsäkringsrättslig bosättning mot bakgrund av de olika regelverkens syften och användningsområden, särskilt i förhållande till unionsrätten såsom samordningsbestämmelserna och rörlighetsdirektivet. Exempelvis kan en sådan tillämpning i vissa fall strida mot den EU-rättsliga principen om likabehandling. I dag är uppehållsrätt inte ett rekvisit i SFB vilket det däremot är i folkbokföringslagen. Om folkbokföringen får en avgörande betydelse vid fastställandet av socialförsäkringsrättslig bosättning kan det medföra en indirekt bedömning av uppehållsrätt i bosättningsbedömningen enligt SFB.

Jag anser att detta kriterium bör vara ett vägledande kriterium för bosättning i socialförsäkringsrättslig mening i Sverige.

Arbets- och anställningsförhållanden

Enligt förarbetena och lagkommentaren ska en persons sysselsättning beaktas i samband med bedömningen av egentlig hemvist enligt nuvarande bestämmelse i 5 kap. 2 § SFB.³⁵

Jag bedömer att arbete i Sverige även fortsättningsvis bör beaktas vid bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer eftersom det, enligt min mening, bidrar till att främja och stärka den svenska arbetslinjen – också i gränsöverskridande situationer. Avgörande för att beaktas som en väsentlig anknytning till Sverige är arbetets eller anställningskontraktet varaktighet, arbetets eller verksamhetens karaktär och var det utförs, vilket i sin tur kan utgöra en indikation på en varaktig och kontinuerlig vistelse i Sverige. Arbetstagare som har kortare anställningsperioder eller egenföretagare som arbetar en kortare tid i Sverige får anses ha en svagare anknytning till landet, även om det inte utesluter att en person som har flera kortare anställnings- eller arbetsperioder i landet tillsammans med andra kriterier kan anses som bosatt. När det gäller personer som tidigare har haft en anställning men blivit arbetslösa kan

³⁵ Se prop. 1998/99:119 s. 91 ff. Se även Hessmark, L-G. *Kommentar till socialförsäkringsbalken, Avd. A*, uppdaterad januari 2016.

under vissa förutsättningar anses behålla sin rättsliga ställning som arbetstagare enligt SFB.

Ledning för bosättning för personer som arbetar i två eller flera länder finns i artikel 13 i förordning 883/2004. Där stadgas bland annat att endast i de fall en person arbetar en väsentlig del i sitt bostättningsland kommer han eller hon att tillhöra bostättningslandets sociala trygghetssystem.

Genom rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning infördes det så kallade EU-blåkortet, ett särskilt arbets- och uppehållstillstånd med mer förmånliga villkor i syfte att ge bättre möjligheter för arbetstagare från tredjeländer att ta högkvalificerade arbeten i medlemsstaterna. Jag anser att en person med EU-blåkort bör anses som bosatt i Sverige. Detsamma ska gälla för dennes familjemedlemmar.

För säsongsarbetare reglerar Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för anställning som säsongsarbetare.³⁶ Migrerande säsongsarbetare får vistas lagligen och tillfälligt i EU under en period på mellan fem och nio månader (beroende på medlemsstat) för att bedriva en verksamhet som är beroende av årstidernas växlingar, samtidigt som de behåller sin huvudsakliga bostättning i ett tredje land. Dessa personer bör, enligt min mening, inte ses som bosatta i Sverige.

Sammanfattningsvis anser jag att arbets- och anställningsförhållanden i Sverige bör vara ett vägledande kriterium för att fastställa bostättning. Det bör dock understrykas i detta sammanhang att min bedömning är att personer som omfattas av svensk socialförsäkring genom arbete enligt vad som följer av förordning 883/2004, men som inte anses bosatta i Sverige enligt nuvarande 5 kap. 2 och 3 §§ SFB, ska anses som försäkrade för både bostättnings- och arbetsbaserade förmåner (se vidare kapitel 23).

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning.

Personliga avsikter

EU-domstolen har konstaterat, bland annat i målet *Swaddling*, att en persons avsikt att stanna kvar i en stat bör vara av större betydelse än vistelsens längd vid bedömningen om bosättningen är stadigvarande.³⁷

Jag föreslår att en persons avsikter med vistelsen i Sverige ska beaktas i samband med bosättningsbedömningen. Detta bör omfatta en bedömning av vistelsens karaktär och längd, samt anledningen till att personen väljer att flytta till eller från Sverige. Den enskilde måste kunna styrka sina avsikter. Det är alltså inte tillräckligt att en person endast förklarar sina avsikter om var han eller hon vill vara bosatt eller anser sig vara bosatt.³⁸ Enligt artikel 16 i förordning 883/2004 finns dock möjligheter för en enskild att ansöka om dispens, vilket innebär att de två medlemsstaternas institutioner kommer överens om undantag från regeln om tillämplig lagstiftning.³⁹ Ett exempel på detta är Öresundsöverenskommelsen.⁴⁰

Jag anser att personliga avsikter endast bör vara en vägledande omständighet för att bedöma bosättning i Sverige. En persons avsikter kan styrkas genom till exempel anställningskontrakt, uppehållstillstånd, familjesituation och bostadsförhållande. Personens avsikter att bosätta sig i Sverige bör tillmätas mer tyngd än vistelsens längd.

Familjeförhållanden och familjens bosättning

Ett annat kriterium som bör vara vägledande i bedömningen är den enskildes familjesituation och familjeband, och huruvida dennes familj är bosatt eller vistas i Sverige. Även barns skolgång i Sverige kan vara en faktor som pekar på att en familj vistas varaktigt och kontinuerligt i landet. Familjemedlemmar till en person som är bosatt i Sverige och som flyttar hit bör ses som bosatta om de har för avsikt bosätta sig i landet och uppfyller andra kriterier.

Beträffande vilka som kan ses som familjemedlemmar finns det inte någon definition i SFB, men ledning finns i 5 kap. 8 § där

³⁷ EU-domstolens dom *Swaddling*, C-90/97, ECLI:EU:C:1999:96 punkterna 17 och 30.

³⁸ Det kan finnas avvikande bestämmelser om särskilda förmåner i avdelning III i förordning 883/2004. Exempelvis vårdförmåner vid sjukdom till pensionärer som är bosatta i en annan stat än den som betalar ut pensionen. Se EU-domstolens dom, *Van Delft m.fl.* C-345/09, ECLI:EU:C:2013:249, punkt 48.

³⁹ Artikel 16 i förordning 883/2004.

⁴⁰ Se bilaga.

familjemedlemmar anses vara make och barn under 18 år.⁴¹ Förordning 883/2004 hänvisar till den nationella lagstiftningens definition av familjemedlemmen, men det finns även en definition av familjemedlemmar i artikel 1 i) 2 i förordning 883/2004. Det är make eller maka, minderåriga barn samt myndiga barn som är beroende av underhåll.

Uppehållstillstånd

När det gäller uppehållstillstånd anges i förarbetena till socialförsäkringslagen att endast den som har rätt att vistas i landet bör rimligen anses som bosatt här.⁴² Om uppehållstillstånd krävs för att en person ska få vistas i Sverige ska ett sådant vara beviljat om denne ska kunna omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen.⁴³

Jag bedömer att uppehållstillstånd även fortsättningsvis ska vara ett styrande kriterium för bosättning i Sverige.

Asyl definieras som när det kan finnas skäl att bevilja asylsökande uppehållstillstånd för att han eller hon är flykting enligt flyktingkonventionen. Det kan också gälla den som är alternativt skyddsbehövande enligt EU:s gemensamma regler.⁴⁴ Jag bedömer att den som ansöker om asyl i Sverige inte kan anses vara bosatt i landet förrän han eller hon har fått sitt uppehållstillstånd beviljat. Detta gäller också om beslutet är ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut. Även om utvisningsbeslutet inte kan verkställas bör en person inte kunna ses som bosatt i Sverige eftersom denne inte vistas lagligt i landet. Det finns utvisningsbeslut som inte kan verkställas på grund av att personen i fråga håller sig undan och han eller hon kan då inte anses vistas lagligen i landet (så kallade papperslösa). Därutöver finns verkställighetshinder i 12 kap. 1 och 2 §§ utlännings-

⁴¹ När det gäller sambo hänvisas till sambolagen, förälder hänvisas till föräldrabalken m.m. Se 2 kap. 12–16 §§ SFB.

⁴² Socialförsäkringslagen gällde före SFB. I det aktuella avseendet innebar införandet av SFB ingen ändring i sak.

⁴³ Prop. 1998/99:119 s. 99. Se även SOU 1997:72 s. 254.

⁴⁴ Enligt Flyktingkonventionen som Sverige har skrivit under måste Sverige pröva varje ansökan om asyl individuellt. Se även rådets direktiv 2004/83/EG den 29 april 2004 om betraktas om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet) och rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (asylprocedurdirektivet).

lagen. Det kan röra sig om att det finns skälig anledning att anta att utlänningen skulle vara i fara att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. I de fall verkställighetshinder föreligger kan Migrationsverket bevilja permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. Om uppehållstillstånd inte meddelas fortsätter verkställighetsarbetet. I väntan på beslutet får personen i fråga vara kvar i Sverige på samma villkor som asylsökande. Han eller hon bör dock inte anses bosatt i Sverige.

En tidsbegränsad lagändring om tillfälliga uppehållstillstånd som ska gälla i tre år trädde i kraft den 20 juli 2016.⁴⁵ Lagen begränsar tillfälligt asylsökandens möjlighet att få uppehållstillstånd och i vissa fall begränsningar för anhöriginvandring för skyddsbehövande samt ett skärpt försörjningskrav. Lagändringen innebär att flyktingar och alternativt skyddsbehövande som beviljas skydd i Sverige ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i stället för permanenta uppehållstillstånd. De som bedöms ha flyktingskäl får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på tre år och får möjlighet till familjeåterförening. De tidsbegränsade uppehållstillstånden för alternativt skyddsbehövande gäller i 13 månader och beroende på när personen ansökte om asyl har denne möjlighet till familjeåterförening.⁴⁶ Dessa personkategorier kan alltså enligt gällande rätt anses som bosatta i Sverige, men för att framöver anses som bosatta bör de utöver uppehållstillståndet även uppfylla andra relevanta kriterier för bosättning.

Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning ska tillämpas för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på en medlemsstats territorium. Personer med ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat ska under vissa villkor ha rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat och få uppehållstillstånd där. Om varaktigt bosatta utövar sådan rätt till bosättning ska deras anhöriga som ingår i kärnfamiljen också ha rätt att bosätta sig i den medlemsstaten under förutsättning att familjen redan var bildad i den första medlemsstaten. Direktivet ska tillämpas även på flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Det är dock inte tillämpligt på asylsökande. När det gäller direktivet om

⁴⁵ Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Se även prop. 2015/16:174.

⁴⁶ Prop. 2015/16:174 s. 39.

varaktigt bosatta har det föreslagits att det inte längre ska ställas som krav för beviljande av status som varaktigt bosatt i Sverige att sökanden har permanent uppehållstillstånd. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 mars 2017.⁴⁷

Flyktingars rättsliga ställning regleras i FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), reviderad genom dess tilläggsprotokoll från 1967 (New York-protokollet), vilken Sverige har ratificerat. EU:s skyddsgrundsdirektiv⁴⁸ är en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem. Direktivets bestämmelser ska tolkas med beaktande av FN:s flyktingkonvention samt stå i överensstämmelse med de rättigheter som erkänns i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I direktivet finns bestämmelser som ger personer som har beviljats internationellt skydd tillgång till sociala trygghetssystem. I de svenska förarbetena för att genomföra skyddsgrundsdirektivet konstateras att flyktingar och andra skyddsbehövande har samma rätt till förmåner på socialförsäkringsområdet som andra personer som arbetar eller anses som bosatta i Sverige enligt bestämmelserna i då gällande socialförsäkringslagen.⁴⁹ Det bör tolkas som att flyktingar och skyddsbehövande ska ges tillgång till det svenska socialförsäkringssystemet genom bosättning om de bedöms som bosatta. Mitt ställningstagande får därför anses vara förenligt med den internationella rätten.

I detta sammanhang är det viktigt att notera att Europeiska kommissionen den 13 juli 2016 antog ett förslag till skyddsgrundsförordning, som avser att ersätta det nuvarande skyddsgrundsdirektivet. Förslaget syftar till en ökad harmonisering mellan medlemsstaterna när det gäller bedömningar av asylansökningar och innehållet i ett beviljat skydd. I artikel 22.3 i förslaget till skyddsgrundsförordningen finns ett förtydligande om att tillstånd att uppehålla sig i en med-

⁴⁷ DS 2016:3 s. 33. Ändring i 5 kap. 1 § utlänningslagen.

⁴⁸ Direktivet 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet. Direktivet arbetades om genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

⁴⁹ Prop. 2009/10:31 s. 158.

lemstat kan vara ett villkor för att få tillgång till den statens sociala trygghetssystem.⁵⁰

Vistelsens längd

Det är min bedömning att vistelsens längd även fortsättningsvis ska beaktas vid bedömning av bosättning i Sverige. Dock anser jag att till skillnad från i dag bör vistelsens längd inte vara ett helt avgörande kriterium för bosättning för personer som kommer till Sverige utan alla relevanta omständigheter ska beaktas i det enskilda fallet för att möjliggöra en välvägd bedömning. Jag föreslår därför att den uttryckliga tidsgränsen för vistelsens längd i 5 kap. 3 § första stycket SFB ska tas bort.

Gällande bedömning och uppfyllande av detta kriterium anser jag att den som kommer till Sverige och har intention att vistas i landet, eller har ett uppehålls- eller arbetstillstånd bör kunna uppfylla detta kriterium redan i samband med ankomst till Sverige. Exempel på grupper som har krav på uppehålls- eller arbetstillstånd är personer från tredje land, EU-medborgare utan uppehållsrätt eller personer som inte är nordiska medborgare. För övriga som inte har krav på uppehållstillstånd eller inte har en tydlig intention att vistas stadigvarande i landet, bedömer jag att det finns ett behov av ett riktmärke för vistelsens längd i Sverige för att kunna bedömas som bosatt i landet. Jag menar att det först efter tre månaders vistelse i Sverige bör anses finna en viss koppling till landet. Rörlighetsdirektivets reglerar inte rätten till att bli socialförsäkringsrättsligt bosatt men enligt rörlighetsdirektivet kan alla unionsmedborgare uppehålla sig i tre månader i en annan EU-medlemsstat utan att omfattas av andra krav än att ha id-handlingar eller pass. Upphållsrätten gäller även dessa personers familjemedlemmar, oavsett om de är unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare.

⁵⁰ Europeiska kommissionen (2016). *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (KOM (2016) 466) om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enbetydig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*, KOM 2016 466. Se även Fakta PM om skyddsgrundsförordningen 2015/16:FPM130.

De som lämnar Sverige måste ha ansetts bosatta i Sverige vid tidpunkten för utresan för att fortsättningsvis anses som socialförsäkringsrättsligt bosatta i Sverige. Enligt nuvarande bestämmelse i 5 kap 3 § andra stycket SFB ska en i Sverige bosatt person som lämnar landet fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. I dag åligger det personer som ska flytta utomlands att informera ansvarig myndighet om detta. Den som är folkbokförd och ska flytta utomlands ska enligt 27 § folkbokföringslagen kontakta Skatteverket. Enligt 110 kap. 45 § SFB ska den som lämnar Sverige för en tid som kan antas ha betydelse för socialförsäkringsskyddet enligt 5 eller 6 kap. SFB anmäla detta till Försäkringskassan.

Jag föreslår att nuvarande tidgräns för personer som lämnar landet ska kvarstå eftersom den anser att bestämmelsen fyller en viktig funktion genom att ge en tydlig bortre gräns för när en person inte längre kan anses ha en väsentlig anknytning till Sverige och därför inte bör anses som bosatt här i landet. Den fyller även en viktig kontrollfunktion för att säkerställa att de som inte bör anses vara bosatta i landet inte heller omfattas av socialförsäkringssystemet genom bosättning. I dag sammanfaller denna tidsgräns som regel med avregistreringen från folkbokföringen. Både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har i dagsläget tillgång till folkbokföringsregistret.

Gällande kontroll och uppföljning av folkbokföringsregistret sker i dag största delen av kontrollverksamheten genom efterkontroll av bosättning. Majoriteten av kontrollerna sker med utgångspunkt av underrättelser enligt 2 § folkbokföringsförordningen eller andra underrättelser från tredje part, som ofta är privatpersoner. Skatteverket får årligen in omkring 80 000 sådana underrättelser. En mindre del av myndighetens efterkontroll sker utifrån egna undersökningar inom ramen för folkbokföringsdatabasen.⁵¹

⁵¹ Underlag från Skatteverket till utredningen om uppföljning och kontroll av folkbokföringsregistret, daterat 16 mars 2016.

Skattskyldighet

Skatterättens bosättningsbegrepp kan inbegripa skattskyldiga i Sverige och i andra stater, vilket ger en större personkrets än de som bör ha rätt till bosättningsbaserade förmåner i Sverige. Bakgrunden till detta är att olika rättspolitiska motiv ligger bakom regelverken. Den skatterättsliga bosättningsbedömningen är inte densamma som i SFB, det krävs exempelvis inte att personen vistas i Sverige eller har kvar sin bostad i Sverige för att anses skatterättsligt bosatt här i landet.

Jag anser att med anledning av att de svenska sociala trygghetssystemen till viss del finansieras genom skattmedel och är universellt, skulle arbete och skattskyldighet i Sverige kunna vara ett vägledande kriterium för att bedöma bosättning i landet. Å andra sidan kan en person vara skattskyldig i Sverige utan att ha en särskilt stark anknytning till Sverige i övrigt, som att denne har familj och bostad i ett annat land. En person som inte är skattskyldig i Sverige kan ha andra väsentliga anknytningar till Sverige som pekar på att han eller hon är socialförsäkringsrättsligt bosatt här i landet.

Jag bedömer med anledning av ovanstående att skattskyldighet i Sverige inte ska vara ett styrande kriterium vid bedömningen av socialförsäkringsrättsliga bosättningen, men den kan vara vägledande.

Studier och forskning

En person som är bosatt i Sverige och börjar studera i en annan stat anses enligt 5 kap. 7 § första stycket SFB som bosatt i Sverige så länge han eller hon genomgår en studiemedelsberättigad utbildning eller har utbildningsbidrag för doktorander. Det bakomliggande syftet till bestämmelsen är att studenter ofta är unga människor som har en stark anknytning till Sverige, som till exempel familj i landet, och många återvänder till landet efter studierna. En avgörande anknytning till Sverige är som nämnts studiestödet, men även om en student har arbete eller inkomster i det andra landet ska anknytningen till Sverige inte påverkas. Studenten måste dock ha

varit bosatt i Sverige innan studierna påbörjades i den andra staten för att det ska anses vara en tillräcklig anknytning.⁵²

En person som kommer till Sverige enbart för att studera kan anses ha en tillfällig bosättning i landet och bör som huvudregel inte bedömas som bosatt i landet om personens avsikt enbart är att studera.⁵³ Utländska doktorander med svenskt utbildningsbidrag ska dock anses som bosatta i landet (om de uppfyller bosättningskraven). Doktoranderna kan i vissa fall vara anställda av ett svenskt universitet eller högskola och kan då uppfylla kraven för arbete och tillhöra den arbetsbaserade socialförsäkringen. En students situation och avsikter under vistelsen i Sverige kan dock förändras över tid och han eller hon kan då anses uppfylla villkoren för bosättning. Vid ändrade omständigheter för den enskilde ska, enligt min mening, en bosättningsprövning göras i enlighet med 5 kap. 2 och 3 §§ SFB.

Om det uppstår en konflikt mellan unionsstaterna om vilken medlemstats lagstiftning som är tillämplig i det enskilda fallet ska studentens bosättningsort enligt artikel 11 i tillämpningsförordning 987/2009 bestämmas utifrån var han eller hon har sin huvudsakliga inkomstkälla. Det kan innebära att reglerna i SFB inte är tillämpliga.

Vissa undantag från bosättning enligt 5 kap. 3 § SFB

Lång vistelse i Sverige där synnerliga skäl som talar mot bosättning

Det finns vissa situationer då personer vistas i Sverige en längre tid utan att de anses som bosatta i landet. Den nuvarande ettårsregeln gäller enligt 5 kap. 3 § första stycket andra meningen SFB inte om synnerliga skäl talar mot det. Enligt uttalanden i tidigare förarbeten avser detta fall där personer som döms för brott enbart kommer att vistas i Sverige för att avtjäna fängelsestraffet.⁵⁴ Det kan även avse personer som på grund av sjukdom vistas i Sverige under längre tid för till exempel sjukvårdsbehandling, men som inte har sin egentliga hemvist här i landet. Detta är i linje med EU-domstolens mål I

⁵² 5 kap. 7 och 8 §§ SFB. Jmf. RÅ 2008 ref. 9. Det var inte bara en fortsatt tillhörighet utan en uppkommen tillhörighet för sonen som föddes i Thailand.

⁵³ 5 kap. 7 § SFB.

⁵⁴ Prop. 1998/99:119 s. 176.

mot Health Service Executive.⁵⁵ I målet som rörde en man som hade vistats elva år utanför ursprungsstaten på grund av sitt akuta sjukdomstillstånd, slog EU-domstolen fast att detta inte var en tillräcklig grund för att han skulle anses som bosatt i vårdstaten.

Jag bedömer att dessa synnerliga skäl som talar emot bosättning inte ska förändras inom ramen för mitt förslag.

Massflyktsituation

I 4 § andra stycket i FOL finns ett undantag från huvudregeln i 3 § samma lag om att den som efter inflyttning till Sverige kan antas komma att vistas i landet under minst ett år i princip ska folkbokföras. När det gäller bosättning i socialförsäkringsrättslig mening föreskrivs i 5 kap. 3 § första stycket andra meningen SFB att en utlänning som enligt 4 § andra stycket FOL inte ska folkbokföras inte heller ska anses vara bosatt i Sverige.

Europeiska unionens råd kan under vissa förutsättningar besluta att en massflyktsituation ska anses föreligga. Skyddsperioden uppgår inledningsvis till ett år men kan automatiskt förlängas ytterligare ett år. Den automatiska förlängningen sker i två omgångar med sex månader vid varje tillfälle. Därefter kan rådet besluta att slutligen förlänga skyddet i ett år till.⁵⁶ En person som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som kan antas komma att vistas här under kortare tid än tre år ska som huvudregel inte folkbokföras. Det står uttryckligen i bestämmelsen i SFB att dessa personer inte ska anses som bosatta enligt SFB under den tid de inte är folkbokförda.⁵⁷ Jag bedömer att denna bestämmelse ska vara kvar som ett undantag i enlighet med tidigare förarbetens motivering. Det ska ses som ett tillfälligt skydd och meningen är att de berörda personerna ska återvända till hemlandet när den akuta situationen i det landet är över. Personerna ska således inte anses bosatta under den tid de inte är folkbokförda. En person som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som inte är folkbokförd har rätt till insatser enligt lagen om mottagande av asylsökande. SFB är subsidiär till lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA). Det innebär att

⁵⁵ EU-domstolens dom *I mot Health Service Executive*, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291.

⁵⁶ Prop. 2001/02:185.

⁵⁷ Prop. 2001/02:185 s. 85.

asylsökande som omfattas och har fått bistånd enligt LMA inte har rätt till förmåner av motsvarande karaktär i enligt SFB. LMA omfattar även hälso- och sjukvård samt tandvård. Enligt artikel 29 skyddsgrundsdirektivet ska de som beviljats tillfälligt skydd få samma nödvändiga sociala stöd som tillhandhålls medborgarna i landet. Även om personer med tillfälligt skydd inte blir folkbokförda och inte bedöms som bosatta i SFB har de rätt till nödvändigt socialt stöd.

Kriterier utifrån vilka bosättning i Sverige inte bör bedömas

Jag har övervägt följande kriterier med utgångspunkt från rättspraxis, förarbeten och tidigare lagkrav för socialförsäkringsrättslig bosättning samt internationell rätt, men bedömt att de inte ska utgöra en grund för att bedöma bosättning i Sverige. Grunden till detta beskrivs under respektive rubrik nedan.

Uppehållsrätt

Varje unionsmedborgare ska enligt artikel 21 i EUF-fördraget ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget och i bestämmelserna om genomförande av fördraget. Rörlighetsdirektivet reglerar rätten till fri rörlighet mellan medlemsstaterna, det vill säga att resa in, uppehålla sig och bosätta sig. För vistelser längre än tre månader gäller enligt rörlighetsdirektivet ett krav på att en person inte ska bli en orimlig belastning för de sociala biståndssystemen i medlemsstaterna för att uppfylla kraven på uppehållsrätt. Rörlighetsdirektivet reglerar dock inte när en person ska anses socialförsäkringsrättsligt bosatt i ett land eller hur bosättningen ska fastställas i en medlemsstat.

Det finns varken i förordning 883/2004 eller i dess tillämpningsförförordning reglering om laglig rätt för att vistas i landet, det vill säga uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet, som en förutsättning för att anses bosatt. Regelverken hänvisar heller inte till varandra. En person kan alltså bedömas som socialförsäkringsrättsligt bosatt, men egentligen sakna laglig rätt att vistas i landet enligt rörlighetsdirektivet på grund av bristande försörjningsförmåga.

EU-domstolen har i juni 2016 i målet *Kommissionen mot Storbritannien* godtagit den brittiska lagstiftningen om familjeförmåner, vilken är förenade med både bosättningskrav och krav på uppehållsrätt för icke förvärvsaktiva. Dock får kontrollen av uppehållsrätt inte ske automatiskt, utan bara i tveksamma fall i linje med proportionalitetsprincipen. Enligt den Europeiska kommissionen var det brittiska villkoret om uppehållsrätt i lagstiftningen i strid mot förordning 883/2004 som endast kräver att en person är stadigvarande bosatt i landet. EU-domstolen konstaterade att förordning 883/2004 används för att peka ut behörig stat, men att den inte bestämmer de materiella villkoren för rätten till förmåner. Det är lagstiftaren i varje enskild medlemsstat som fastställer dessa. Domstolen anser alltså att det inte finns något som hindrar att det finns ett krav på uppehållsrätt för tillgång till vissa sociala förmåner i en medlemstat eftersom ett sådant krav inte innebär att en person inte kan omfattas av statens lag (regeln om tillämplig lagstiftning) enligt förordning 883/2004.

Utifrån EU-domstolens rättpraxis gällande uppehållsrätt för icke förvärvsaktiva personer anser jag att det är tveksamt att ett krav på uppehållsrätt, för att över huvud taget anses som bosatt i Sverige, skulle kunna införas i den nationella lagstiftningen. Jag bedömer därför att ett krav på uppehållsrätt för att anses som bosatt i Sverige inte ska införas i SFB. Uppehållsrätt ska inte heller beaktas vid bosättningsbedömningen. Det finns dock, enligt min mening, skäl att beakta uppehållsrätten i samband med prövningen av rätt till vissa förmåner. Detta kommer att behandlas i kapitel 22. I kapitel 22 finns även en analys av relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004.

Medborgarskap

Jag anser inte att medborgarskap bör vara ett kriterium för att bedöma bosättning i Sverige.

Den internationella rätten grundar sig bland annat på suveränitetsprincipen.⁵⁸ En allmän princip är att varje stat suveränt avgör om en person som inte är medborgare i staten ska ges tillträde till dess territorium och få stanna kvar på territoriet. Europakonven-

⁵⁸ Artikel 2 i Förenta Nationernas stadga och stadga för den internationella domstolen.

tionen medför i princip ingen ändring av detta. Det är alltså inte en mänsklig rättighet att resa in eller stanna kvar i ett främmande land.⁵⁹ I artikel 21 EUF-fördraget stadgas dock att unionsmedborgare fritt kan röra och uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium. EU-domstolen har även konstaterat att ett villkor som inriktas på nationalitet för att begränsa inträde i medlemsstatens välfärdssystem står i konflikt med den grundläggande rättigheten att röra sig fritt och bosätta sig i unionen.⁶⁰

Sverige har tidigare haft medborgarskap som anknytning till de sociala trygghetssystemen. Försäkrade enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) var dels svenska medborgare, dels personer som inte var svenska medborgare men som var mantalsskrivna i Sverige. Medborgarskap som kriterium togs bort när socialförsäkringslagen trädde i kraft år 2001 eftersom man ansåg att det kunde vara diskriminerande för utländska medborgare. Detta gäller även i dag. Det skulle alltså gå emot EU-rätten, inklusive de direktiv som föreskriver likabehandling för tredjelandsmedborgare i EU och rättighetsstadgan, att ha medborgarskap som ett kriterium för att anses som bosatt i Sverige eftersom detta skulle strida mot likabehandlingsprincipen. Bestämmelser om likabehandling finns även i de bilaterala socialförsäkringskonventionerna, som Sverige har ingått med andra länder. Vidare skulle medborgarskap som kriterium kunna resultera i att svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige omfattas av de svenska trygghetssystemen. Detta skulle få mycket tveksamma konsekvenser för de svenska systemens legitimitet och ekonomiska hållbarhet

Mot denna bakgrund bedömer jag sammanfattningsvis att medborgarskap inte ska vara ett kriterium som återigen ska införas eller beaktas för att en person ska bedömas som bosatt eller för annan tillhörighet till de svenska sociala trygghetssystemen.

⁵⁹ Danelius, H. (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 632. Artikel 3 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen kan en person inte utvisas eller förvägras rätt att resa in i den stat som han eller hon är medborgare. Jmf. även 2 kap. Regeringsformen.

⁶⁰ EU-domstolens dom, *Bidar*, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169.

Rättspraxis

En fråga som får betydelse för förslaget är hur svenska myndigheter och domstolar ska förhålla sig till äldre svensk rättspraxis om egentlig hemvist.

Mitt förslag innebär att nuvarande bestämmelse i 5 kap. 2 § SFB ska fortsätta att gälla för icke gränsöverskridande situationer.

Gällande 5 kap. 3 § SFB innebär förslaget om bosättning i gränsöverskridande situationer en ny lydelse samt flera nya och vidareutvecklade bedömningskriterier. Den föreslagna bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer är mer omfattande än den hittillsvarande bedömningen av egentlig hemvist. Vissa av kriterierna som ska beaktas vid bedömningen av bosättning har varit föremål för prövning i domstol. Jag bedömer att vissa delar av tidigare rättspraxis skulle kunna stå sig även framöver, men det är mest rimligt att svenska myndigheter och domstolar skapar ny rättspraxis och vägledning för bosättningsbedömningen för bosättning i gränsöverskridande situationer. EU-domstolens rättspraxis kan ge viss vägledning.

19.4 Barns bosättning

Barns bosättning kan ha betydelse både vid tillämpning av SFB samt förordning 883/2004. I enlighet med förordning 883/2004 kan, när det gäller exempelvis familjeförmåner, underåriga barn ses som familjemedlemmar.⁶¹ Det kan ge rätt till familjeförmåner i olika gränsöverskridande situationer, såsom exempelvis det svenska barnbidraget. EU-domstolen har uttalat att ett barns bosättning i en annan medlemsstat i princip innebär att förordningens bestämmelser blir tillämpliga.⁶²

Artikel 67 förordning 883/2004 innebär att det i vissa fall, när förordningen är tillämplig, inte kan vidhållas ett nationellt krav på att en familjemedlem, exempelvis ett barn, även ska vara bosatt i den behöriga medlemsstaten för rätt till familjeförmåner. Det inne-

⁶¹ Se artikel 1 j) i förordning 883/2004. Enligt artikel 67 förordning 883/2004 ska personer ha rätt till familjeförmåner enligt 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.

⁶² EU-domstolens dom, *Humer*, C-255/99, ECLI:EU:C:2002:73.

bär att det inte kan krävas att ett barn till en person som är försäkrad enligt förordning 883/2004 i Sverige också ska vara bosatt här i landet för rätt till familjeförmåner.

Barns rätt till pensionsgrundande inkomst (PGI) är dock oberoende av om barnets bosättning är i Sverige eller i ett annat land. Ett barns bosättning kan ha betydelse för att kunna beräkna pensionsgrundande belopp (barnår) för en förälder. Dock krävs det då att barnet både bor i Sverige och bor tillsammans med föräldern. Det pensionsgrundande beloppet bildar, tillsammans med den PGI, ett pensionsunderlag som sedan används för att fastställa pensionsrätter för föräldern. För ett barn som har fått inkomster från arbete ska PGI beräknas, förutsatt att inkomsten uppgår till ett visst lägsta belopp. PGI kan fastställas oavsett barnets ålder.⁶³ Det innebär att så fort barnet har en inkomst, till exempel inom teater eller reklam, får barnet PGI fastställd. Minimiåldern för att kunna börja arbeta har fastställts internationellt till 15 år av ILO:s konvention 138.⁶⁴ I Sverige har gränsen i flertalet fall satts vid 16-års ålder i föräldrabalken och arbetsmiljölagstiftningen.⁶⁵

I SFB blandas begreppen bosatt och försäkrat barn för rätt till vissa förmåner. Exempelvis anges gällande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning samt underhållsstöd, att barn ska vara bosatta i landet.⁶⁶ Inom vissa andra förmåner anges i stället att ett barn ska vara försäkrat för att det ska finnas rätt till en förmån. Det avser barnbidrag⁶⁷, vårdbidrag⁶⁸, assistansersättning⁶⁹, bilstöd⁷⁰ och efterlevandestöd.⁷¹ Att ett barn är försäkrat eller bosatt borde dock ha motsvarande betydelse och innebär ingen väsentlig skillnad mellan förmånerna.

⁶³ 60 kap. SFB.

⁶⁴ Konventionen om minimiålder för tillträde till arbete antagen i Genève den 26 juni 1973, ratificerad i Sverige den 23 april 1990.

⁶⁵ För lättare arbeten gäller generellt en åldersgräns 13–15 år i enklare arbeten. Barn mellan 16–18 år kan arbeta i alla typer av arbeten utom sådana som är direkt farliga såsom arbete med maskiner och kemikalier.

⁶⁶ 11 kap. 8 § SFB samt 18 kap. 2 § SFB.

⁶⁷ 15 kap. 2 § SFB.

⁶⁸ 22 kap. 3 § SFB.

⁶⁹ 51 kap. 2 § SFB.

⁷⁰ 52 kap. 3 § SFB.

⁷¹ 79 kap. 2 § SFB.

19.4.1 Barns bosättning ska bedömas enskilt

Förslag: Barns bosättning ska bedömas och fastställas fristående från föräldrarnas bosättning.

Skälen för förslaget: I och med en vårdnadshavares tillsynsansvar för barn kan det anses vara naturligt att låta ett barn följa vårdnadshavarens bosättning och försäkring i stället för att fastställa barnets bosättning.⁷² Men redan i dag görs vid tillämpning av SFB bedömningar av om barn ska anses bosatta här i landet. I många situationer, såväl nationella som gränsöverskridande, behöver Försäkringskassans handläggare bedöma och fastställa ett barns faktiska bosättning för att kunna bedöma rätten till en förmån.

Mot bakgrund av att ett barns bosättning kan få betydelse för vilket regelverk som blir tillämpligt samt för rätten till förmåner, anser jag att det tydligt ska framgå att ett barns bosättning ska bedömas och fastställas enskilt. Det innebär att i samtliga fall där SFB ställer krav på att ett barn ska vara bosatt eller försäkrat för rätt till förmån ska barnets bosättning fastställas. Jag bedömer att det inte behövs särskilda kriterier för att göra en bosättningsbedömning för barn, utan den bör kunna göras genom att använda flertalet av kriterierna som gäller för bosättningsbedömning i Sverige.

När det gäller förmåner som exempelvis föräldrapenning och barnbidrag anges det uttryckligen att barnet ska vara bosatt i Sverige. Dessa förmåner hanteras till största delen maskinellt och jag bedömer att införa krav på att barnets bosättning ska bedömas enskilt kommer att öka administrationen för Försäkringskassan. Mitt förslag kan leda till att Försäkringskassan behöver göra något fler bedömningar av barns bosättning än i dag, men det finns redan en upparbetad rutin och erfarenhet av sådana bedömningar. Jag bedömer mot bakgrund av detta att förslaget troligtvis inte kommer att medföra stora administrativa kostnader.

Jag bedömer att det är angeläget ur ett legitimitets- och rättssäkerhetsperspektiv att ett barns bosättning bedöms fristående från vårdnadshavarna, i de fall det krävs att barnet är bosatt i Sverige för att erhålla förmånerna. I en situation som råder i dag med flykting-

⁷² Jmf. 6 kap. 2 § föräldrabalken.

strömmar kan det inträffa att vårdnadshavare och barn inte alltid kommer samtidigt till Sverige. Om barnet alltid skulle följa vårdnadshavarens bosättning skulle det kunna medföra att barnet anses bosatt här tidigare än vad som faktiskt är verkligheten. Att kunna bedöma barnets bosättning fristående kan särskilt bli aktuellt för de föreslagna ändringarna att begränsa föräldrapenningen, där antalet föräldradagar för personer som kommer till Sverige är relaterat till barnets bosättning.⁷³

Dock är det värt att notera att förordning 883/2004 kan vara tillämplig för tredjelandsmedborgare genom förordning 1201/2010 och barn omfattas också av personkretsen i förordning 883/2004. När förordning 883/2004 är tillämplig vill jag särskilt lyfta konsekvenser som är knutna till klassificeringen av föräldrapenningen. I dag är föräldrapenningen klassificerad som en moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån, vilket innebär att det är en kontantförmån som bara kan begäras av den som är individuellt försäkrad i Sverige och inte av familjemedlemmarna i en annan medlemsstat (se vidare i kapitel 23.5 om klassificering av föräldrapenning).

I SFB blandas begreppen bosatt och försäkrat barn för rätt till vissa förmåner. När det gäller förmånskapitlen i SFB bedömer jag att det inte finns någon direkt skillnad mellan att ett barn är försäkrat eller bosatt i Sverige. I Sverige är man försäkrat för en förmån genom bosättning eller arbete. Det senare är inte tillämpligt för barn under 16 år. Jag har inte funnit någon förklaring till användandet av två olika begrepp och konstaterar därför att de förefaller avse samma sak.

⁷³ SOU 2016:73, *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn.*

20 EU-rättslig bosättning i Sverige

20.1 Allmänt om EU-rättslig bosättning i Sverige

I artikel 1 j i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)¹ definieras bosättning som den ort där den enskilde är stadigvarande bosatt. Begreppet stadigvarande bosatt innebär att bedömningen av bosättning ska göras utifrån var den enskilde har sitt varaktiga centrum för sina intressen. Bosättningsbedömningen är en sammanvägning av olika kriterier, såsom vistelsens varaktighet och kontinuitet samt personens situation (se vidare kapitel 19).

Det EU-rättsliga² bosättningsbegreppet ligger till grund för att bedöma huruvida en person som ingår i personkretsen för samordningsbestämmelserna ska omfattas av socialförsäkringssystemet, hälso- och sjukvårdssystemet och arbetslöshetsförsäkringen i Sverige genom EU-rättslig bosättning.

I dag finns ingen enhetlig, nationell tillämpning av detta begrepp utan det kan bli aktuellt med flera parallella bedömningar beroende på vilka system och myndigheter som berörs. Bedömningen för socialförsäkringsområdet, med undantag för pensioner, görs av Försäkringskassan. För pension och pensionsrelaterade förmåner görs denna bedömning av Pensionsmyndigheten. Försäkringskassan tar även beslut om rätt till ersättning vid gränsöverskridande vård i annan unionsstat, ofta i samråd med landstingen, samt utfärdar intyg om tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige eller i andra unionsstater, som till exempel europeiska sjukförsäkringskortet. För arbetslöshetsförsäkringen görs denna bedömning av arbetslöshetskassorna.

¹ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

² Europeiska unionen (EU).

När det gäller själva prövningen rapporterar flera myndigheter att det finns tillämpningssvårigheter med gällande regelverk. Det gäller mer specifikt vad det EU-rättsliga bosättningsbegreppet omfattar och när bedömningen av bosättning ska göras utifrån EU-rätten eller den nationella rätten. Till exempel förefaller folkbokföringen i viss mån vara ledande för bedömningen av bosättning i situationer som omfattas av samordningsbestämmelserna trots att den nuvarande tillämpningen av folkbokföringen i vissa fall kan anses strida mot den EU-rättsliga principen om likabehandling. Tillämpningen av bosatt i betydelsen folkbokförd för tillgång till vissa förmåner kan utgöra en indirekt diskriminering eftersom detta krav främst utesluter migrerande personer (både yrkesaktiva och icke yrkesaktiva) i olika gränsöverskridande situationer i Sverige. Att ha mer restriktiva krav för migrerande personer i olika gränsöverskridande situationer som faller inom ramen för samordningsbestämmelserna än för individer som inte befinner sig i en gränsöverskridande situation (exempelvis personer som bor och arbetar i Sverige) kan alltså strida mot EU-rätten (se vidare kapitel 10).

Exempelvis visar Försäkringskassans egna rapporter att folkbokföringen är den omständighet som oftast framkommer som motivering till varför myndighetens handläggare bedömer att en person ska anses bosatt i Sverige vid tillämpningen av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet. Det framkommer även att i ungefär var femte av de granskade ärendena ansågs underlagen för beslut om EU-rättslig bosättning vara undermåliga.^{3,4} Det bör dock nämnas i detta sammanhang att Försäkringskassan bara har tillämpat det EU-rättsliga bosättningsbegreppet sedan år 2013 och att myndigheten arbetar med att åtgärda de påvisade bristerna. Även det svenska SOLVIT-centret⁵ har uppmärksammat utredningen på ett flertal problematiska situationer för enskilda unionsmedborgare som är orsakade av bosättningskravet i folkbokföringslagen (1991:481). Överlag är problem relaterade till

³ Försäkringskassan (2015). *Svar på regeringsuppdrag, utredning av stadigvarande bosättning*. Dnr 005766-2015.

⁴ Försäkringskassan (2015). *EU-rättslig bosättningsbedömning, rättslig kvalitetsrapport*, rättslig uppföljning 2015:5.

⁵ SOLVIT är ett informellt nätverk i Europeiska kommissionens regi som syftar till att lösa hinder för den grundläggande EU-rättigheten till fri rörlighet, det vill säga att fritt kunna bo, arbeta, studera, exportera eller importera varor, erbjuda tjänster eller etablera sig i vilket EU-land som helst. Det finns ett SOLVIT-center i varje EU-land (och i Norge, Island och Liechtenstein). Kommerskollegium är Sveriges SOLVIT-center.

folkbokföringen ett av de största hindren för enskilda unionsmedborgare att utnyttja sina EU-medborgerliga rättigheter att bosätta sig, arbeta, studera, etablera sig och erbjuda tjänster i Sverige, som rapporteras till SOLVIT. De vanligaste SOLVIT-ärendena, som bygger på anmälningar från enskilda eller företag, är relaterade till socialförsäkring, uppehållsrätt och erkännande av yrkeskvalifikationer.⁶ Även Europeiska kommissionen har påpekat att det i praktiken har funnits svårigheter för personer som bör ha tillgång till svensk hälso- och sjukvård (till patientavgift) utifrån samordningsbestämmelserna, men som inte är folkbokförda i landet, att få tillgång till sådan vård. Anledningen till detta verkar bland annat ha varit att folkbokföringen har använts felaktigt som grund för att bedöma tillgång till svensk hälso- och sjukvård för vissa personer som omfattas av samordningsbestämmelserna. Avslutningsvis framgår av en granskningsrapport, publicerade av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen år 2016, att det finns potentiella risker i arbetslöshetskassornas nuvarande hantering och bedömning av bosättningsland utifrån artikel 11 i 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 (förordning 987/2009).⁷ Detta gäller särskilt underlagen för bedömningen samt bristfällig dokumentation.⁸

20.2 Tolkning av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet

Bedömning: Det finns behov av att se över tolkningen av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet samt om möjligt utveckla gemensamma nationella riktlinjer för hur begreppet ska tolkas av tillämpande myndigheter.

Skälen för bedömningen: Även om det finns EU-rättslig vägledning när det gäller kriterierna som ligger till grund för att bedöma

⁶ SOLVIT årsrapport (2014).

⁷ EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

⁸ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Arbetslöshetskassornas bosättningsbedömningar kan förbättras*, rapport 2016:24.

en persons EU-rättsliga bosättning, finns ett visst nationellt tolkningsutrymme för medlemsstaterna gällande villkor för bosättning, men dessa kan endast få genomslag vid bedömning av bosättning utifrån samordningsbestämmelserna om de inte strider mot EU-rätten (se kapitel 10). Som redovisats ovan, rapporterar flera myndigheter att tillämpningen av gällande regelverk är svåröverskådlig och -tolkat i praktiken, och att det finns problem i tillämpningen. Jag anser därför att det finns behov av att se över tolkningen av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet samt om möjligt utveckla gemensamma nationella riktlinjer för hur begreppet ska tolkas av tillämpande myndigheter. I denna process kan vägledning hämtas från mitt förslag gällande socialförsäkringsrättslig bosättning (se kapitel 19).

Utvecklandet av sådana nationella riktlinjer skulle, enligt mig, bidra till att säkerställa en mer enhetlig och rättsäker nationell tillämpning, vilket i sin tur även kan bidra till ett mer effektivt administrativt förfarande.

21 Tillgång till social trygghet för vissa särskilda personkategorier

Detta kapitel behandlar bosättning och arbete som villkor för att omfattas av svensk social trygghet för statligt utsända till annat land, biståndsarbetare samt deras familjemedlemmar. Det finns särskilda bestämmelser för dessa grupper (så kallade särskilda personkategorier) gällande omfattning av svensk social trygghet vid längre utlandsvistelse.

Utformningen av dessa särskilda bestämmelser har diskuterats länge och det finns ett behov av att se över det sociala skyddet för dessa personkategorier. Ytterst handlar detta om vilka villkor svenska staten ska kunna erbjuda sina anställda och deras familjemedlemmar när de tjänstgör utomlands. Det skulle vara möjligt för staten som arbetsgivare att erbjuda löne- och försäkringsmässiga lösningar som ger ett tillräckligt bra skydd i dessa fall. Detta är sannolikt en mer kostsam lösning för staten än att göra särlösningar för denna grupp inom de sociala trygghetssystemen. Samtidigt innebär den här typen av särskilda bestämmelser att i övrigt generella principer för systemen åsidosätts för en viss grupp. Jag presenterar nedan ett antal förslag för hur ett bättre skydd för dessa särskilda personkategorier kan förbättras inom ramen för social trygghet.

21.1 Biståndsarbetare och deras medföljande familjemedlemmar

Det finns flera hundra enskilda organisationer som bedriver svenska biståndsinsatser i utvecklingsländer och katastrofdrabbade områden. En del av organisationerna finansieras genom medlemsavgifter, en-

skilda fonder eller genom ideellt arbete. Biståndsarbetet kan även finansieras med statliga biståndsmedel, exempelvis genom bidrag från Sida och Utrikesdepartementet.

Det finns särregler i socialförsäkringsbalken (SFB) gällande socialförsäkringsskydd för utsända biståndsarbetare och deras medföljande (5 kap. 6 och 8 §§, 26 kap. 24 §, 12 kap. 38 § SFB). Biståndsarbetare som är anställda av en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet eller ett svensk trossamfund eller organ som är knutet till sådant samfund kan omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet under utlandsvistelsen. Förutsättningen för att anses vara fortsatt bosatt i Sverige är att utlandsvistelsen kan antas pågå som längst i fem år (5 kap. 6 § SFB).

I prop. 1990/91:100 framgår att både organisationer respektive svenskt trossamfund ska ha styrelsesäte i Sverige, ha stadgar och revisorer, samt avge verksamhetsberättelse. Därutöver ska anställningsavtalets för biståndsarbetaren ha ingåtts i Sverige och den utsände ska ha varit bosatt i Sverige sedan minst sex månader.¹

För information om vilka organisationer som uppfyller dessa villkor hänvisas till Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete (Sida) eller Forum Syd, samarbetsorganisation inom folkrörelsebiståndet.² När det gäller trossamfund kan vägledning hämtas från förordning (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. I 2 § i förordningen framgår att med trossamfund avses en sammanslutning för religiös verksamhet i vilken det ingår att anordna gudstjänst eller en grupp av samverkande församlingar eller trossamfund (samverkansorgan). Med församling avses en sammanslutning som bedriver lokal religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst.

Utredningen har varit i kontakt med representanter för svenska biståndsorganisationer (Svenska Afghanistankommittén och Svenska missionsrådet samt Svenska Röda Korset) för att utreda om det finns några särskilda problem för utsända biståndsarbetare i relation till social trygghet.³ Svenska missionsrådet och Svenska Afghanistan-

¹ Med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92, bilaga 7, s. 43 f. Se även SOU 1997:72, s. 313.

² En vägledande organisationsförteckning finns på Forum Syds webbplats. I fråga om trossamfund i punkt 2 kan exempelvis ledning hämtas från förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund.

³ Utredningen kontaktade Forum Syd som samordnar ett nätverk för generalsekreterare i biståndsorganisationer. De vidarebefordrade utredningens frågor till cirka 20 biståndsorganisationer. Svenska missionsrådet har sammanställt sitt underlag efter samtal med repre-

kommittén har uppgett att den definition som anges i SFB inte skapar några problem för de ideella organisationerna eller trossamfunden. Det finns dock frågetecken om vad som menas med ”organ som är knutet till ett sådant samfund” i 5 kap. 6 § SFB och ett förtydligande angående denna lydelse vore därför, enligt de konsulterade organisationerna, önskvärt.

Den femårsfrist som finns för utlandsvistelsen anses av Svenska Afghanistankommittén och Svenska missionsrådet som bra och välvägd. Enligt Svenska missionsrådet är utlandsvistelsen för deras biståndsarbetare sällan mycket längre än så eftersom det är viktigt att det sker en återkoppling till organisationen i Sverige för att förmedla kunskap om arbetet i tredje land. Svenska Röda Korset uppger däremot att det inte är ovanligt inom organisationen med långtidsuppdrag eller flera uppdrag efter varandra, antingen för samma organisation eller olika organisationer. Svenska Röda Korset anser att femårsgränsen kan vara en begränsande faktor.

Ett annat problem som lyftes är att det är oklart hur länge en biståndsarbetare måste återvända och vara i Sverige innan han eller hon kan påbörja en ny utsändningsperiod. Enligt information från Försäkringskassan krävs ett års vistelse i Sverige för att kunna påbörja ett nytt utsändningsuppdrag. Detta kan skapa svårigheter för de biståndsarbetare som byter organisation eller arbetsgivare eller har en specialistkompetens som behövs omgående i tredje land, vilket gör att det inte är önskvärt att avvakta ett år till nästa utsändningsperiod.

Som ett ytterligare problem nämndes även rätten till arbetslöshetsersättning för de medföljande familjemedlemmarna. Det rör de fall som lönen inte utbetalas i Sverige. Avslutningsvis lyftes även problemen kring nuvarande reglering av efterskyddstiden för medföljande familjemedlemmar till biståndsarbetaren (se rubrik nedan).

21.1.1 Socialförsäkringsskydd för biståndarbetare

Biståndsarbetare som är anställda av svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet eller svensk trossamfund eller ett organ som är knutet till sådant samfund kan omfattas av det svenska social-

sentanter från Svenska missionsrådet, Pingstmissionens utvecklingssamarbete och Diakonia. Även Svenska Röda Korset har bidragit.

försäkringssystemet under utlandsvistelsen. En förutsättning för att omfattas av det svenska bosättningsbaserade delen av socialförsäkringen är att biståndsarbetaren ska ha varit bosatt i Sverige omedelbart före utlandstjänstgöringen samt att utlandsvistelsen antas vara som längst fem år.⁴ Även medföljande familjemedlem omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen under utlandsvistelsen enligt 5 kap. 6 § och 8 § SFB. Dessa måste ha varit bosatta i Sverige omedelbart före utlandsvistelsen för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen.

Biståndsarbetare omfattas inte av den arbetsbaserade försäkringen under längre tid än ett år. Dock finns en specialregel gällande tillhörigheten till den arbetsbaserade socialförsäkringen för denna grupp. Enligt 6 kap. 12 § SFB ska efterskyddstiden för biståndsarbetare, som till följd av utlandsarbete inte omfattas av den arbetsbaserade försäkringen, börja löpa först efter återkomsten till Sverige om utlandsvistelsen varat som längst fem år. Detta gäller de som omedelbart efter utlandsvistelsens slut återvänder till Sverige. Regeln innebär att biståndsarbetaren blir försäkrad för arbetsbaserade förmåner vid återkomsten till Sverige i samband med att efterskyddstiden börjar löpa.⁵ Bestämmelsen om efterskyddstiden gäller dock inte för medföljande familjemedlemmar. I 26 kap. 24 § SFB regleras möjlighet till vilande sjukpenninggrundad inkomst (SGI) under utlandsvistelsen för sådana personer som enligt 5 kap. 6 och 8 §§ SFB anses bosatta i Sverige även under vistelse utomlands. Den sjukpenninggrundande inkomsten ska vid återkomsten till Sverige motsvara lägst det belopp som utgjorde dessa personers sjukpenninggrundande inkomst omedelbart före utlandsresan. Det innebär att de i samband med återkomsten till Sverige får en fastställd SGI som lägst motsvarar det belopp som var fastställt före utlandsvistelsen.⁶ 26 kap. 24 § SFB

⁴ 5 kap. 6 § SFB. Se även prop. 1998/99:119 s. 136.

⁵ Enligt 2 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2000:10) om registrering och avregistrering av personer i sjukförsäkringsregistret m.m.

⁶ Genom lagstiftning år 1993, infördes i lagen om allmän försäkring en ny bestämmelse i 3 kap. 5 b § som innebar att för en försäkrad person som av Svenska kyrkan, ett svenskt trosamfund, ett organ som är knutet till ett sådant samfund eller en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet varit sänd till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning, skulle den sjukpenninggrundande inkomsten vid återkomsten till Sverige fastställas till lägst det belopp som utgjorde hans eller hennes sjukpenninggrundande inkomst omedelbart före utlandsresan, om utlandsvistelsen varat högst tre år. Bestämmelsen gällde även den medföljande maken eller därmed jämförbar sambo (prop. 1992/93:178). I samband med införandet av SofL kom paragrafen att, i stället för att räkna upp de olika kategorierna utsända, ange personkretsen till sådana personer som enligt 2 kap. 4 och 6 §§ i den lagen ansågs som

gäller biståndsarbetare och deras medföljande familjemedlemmar om de har arbetat i Sverige och har en SGI fastställd före avresa från landet. Regeln kompletteras även av särskild beräkning av kvalifikationstid för föräldrapenning.⁷

Om biståndsarbetaren i stället har en statlig arbetsgivare är utsändningstiden obegränsad och utsändningsreglerna i SFB för statligt anställda gäller.⁸

21.1.2 Efterskyddstid för medföljande till biståndsarbetare

Förslag: En efterskyddstid för medföljande till biståndsarbetare ska införas i 6 kap. 12 § SFB. Efterskyddstiden ska börja löpa dagen efter att denne har återvänt till Sverige, om utlandstjänstgöringen för biståndsarbetaren varat som längst fem år. Detta ska endast gälla om medföljande familjemedlemmen har återvänt till Sverige omedelbart efter avslutad utlandsvistelse.

Skälen för förslaget: Även om medföljande familjemedlemmarna till biståndsarbetare har möjlighet till vilande SGI under utsändningstiden omfattas de inte av särregeln om efterskydd som endast gäller för biståndsarbetare. Det innebär att reglerna om vilande SGI i praktiken inte gäller för den medföljande familjemedlemmen.⁹ Detta beror på att den medföljande familjemedlemmen inte är försäkrad för arbetsbaserade förmåner under utlandsvistelsen.

Det faktum att medföljande till biståndsarbetare inte omfattas av reglerna om efterskyddstid i 6 kap. 12 § SFB har tidigare uppmärksamats av SamSol-utredningen, som ifrågasatte om det var en lämplig ordning eftersom det i praktiken innebär att medföljande inte har möjlighet till vilande SGI i enlighet med 26 kap. 24 § SFB. SamSol-utredningen gällde främst språklig och teknisk bearbetning av SFB, och även om man inte föreslog någon ändring av gällande rätt för

bosatta i Sverige även under vistelse utomlands, det vill säga biståndsarbetare m.fl. och deras familjemedlemmar. Någon förändring av personkretsen innebar inte den nya hänvisningen. I den till SFB överförda bestämmelsen hänvisas nu till bestämmelserna i 5 kap. 6 och 8 §§ SFB vilka motsvarar de nämnda bestämmelserna i SofL. Se 26 kap. 24 § SFB.

⁷ 12 kap. 38 § SFB.

⁸ Omfattas av den arbetsbaserade försäkringen enligt 6 kap 4 § tredje stycket SFB.

⁹ Försäkringskassans vägledning 2004:5, *Sjukpenninggrundande inkomst – och årsarbetstid*, version 13, s. 288.

denna grupp ansåg utredningen att en översyn av bestämmelsen skulle göras.¹⁰

I tidigare förarbeten anges som motiv till särregleringen för biståndsarbetare att tjänstgöringen är förenad med personliga uppoffringar för biståndsarbetaren när det gäller både ekonomiska och sociala villkor. Ofta är dessa tjänstgöringar förlagda i länder med mindre utvecklade sociala trygghetssystem jämfört med Sverige.¹¹ Även biståndsarbetarens medföljande familjemedlem kan antas göra likartade personliga uppoffringar som biståndsarbetaren när det gäller både ekonomiska och sociala villkor i samband med utlandsvistelsen. I dag bedrivs svenskt biståndsarbete ofta genom mer eller mindre ideella organisationer och jag bedömer att det ligger i Sveriges intresse att erbjuda denna grupp ett rimligt socialförsäkringsskydd för att möjliggöra ett fortsatt svensk aktivt, långsiktigt och hållbart biståndsarbete, i linje med de svenska internationella biståndsåtagandena.

Jag anser därför att det är befogat att ge en likartad rätt till arbetsbaserade förmåner för medföljande familjemedlem till biståndsarbetare som för biståndsarbetare. Medföljande till biståndsarbetare ska omfattas av reglerna om efterskyddstid i 6 kap. 12 § SFB. En sådan förändring skulle medföra en reell möjlighet till vilande SGI för medföljande till biståndsarbetare under utlandsvistelsen i enlighet med 26 kap. 24 § SFB. Det torde även vara i linje med intentionen bakom nuvarande regel i 26 kap. 24 § SFB. I likhet med nuvarande bestämmelse för biståndsarbetare innebär förslaget att endast medföljande familjemedlemmar som har arbetat i Sverige och har en SGI fastställd före avresa från Sverige kommer att omfattas av bestämmelsen. Det kommer även fortsättningsvis att ställas krav på att den medföljande har varit bosatt i Sverige för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen.

¹⁰ Prop. 2008/09:200, s. 409.

¹¹ Prop. 1998/99:119, s. 135.

21.2 Utsända statligt anställda och deras medföljande familjemedlemmar

21.2.1 Wienkonventionerna

Regleringen avseende beskickningsmedlemmar finns i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, Wien den 18 april 1961.¹² Regleringen avseende konsultsmedlemmar finns i Wienkonventionen om konsulära förbindelser, Wien den 24 april 1963.¹³ Den gemensamma utgångspunkten är att de berörda personerna är utsända av sina hemländer och har kvar en sådan stark anknytning till dessa att de i folkrättslig mening inte anses vara stadigvarande bosatta i det andra landet, trots att de i en mer allmän bemärkelse faktiskt bor där och kan göra det under flera år.¹⁴ Dessa konventioner innehåller utförliga bestämmelser om viss ambassad- och konsulatpersonals rättsliga ställning. Det kan innebära undantag från att omfattas av bestämmelserna om social trygghet i den stat där konsulatet eller beskickningen är beläget.

Enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser gäller att diplomatiska företrädare och deras medföljande familjemedlemmar som huvudregel inte ska omfattas av den sociala tryggheten i den mottagande staten. Detta gäller dock inte för familjemedlemmar som är medborgare eller stadigvarande bosatta i den mottagande staten. När Sverige är mottagande stat innebär det att utländska diplomatiska företrädare och deras medföljande familjemedlemmar inte omfattas av svensk social trygghet om de inte är svenska medborgare eller stadigvarande bosatta i Sverige enligt bestämmelserna i Wienkonventionen. Familjemedlemmarna som inte är svenska medborgare kan omfattas av svensk socialförsäkring då reglerna om tillämplig lagstiftning i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)¹⁵ har företräde framför Wienkonventionen. Wienkonventionen är inte införd som ett undantag enligt artikel 8 i förordning 883/2004 bilaga II. Lokalanställd personal på utländska ambassader och konsulat i Sverige, som följt med

¹² SÖ 1967:1.

¹³ SÖ 1974:10-12.

¹⁴ Prop. 2009/10:245, s. 10.

¹⁵ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

från det sändande landet för att arbeta på ambassaden eller konsulatet, omfattas i regel inte av de svenska sociala trygghetssystemen.

21.2.2 Villkor för att omfattas av svensk social trygghet

En arbetstagare som av en statlig arbetsgivare sänds ut till en annan stat för att arbeta för dennes räkning anses vara bosatt i Sverige under hela utsändningstiden utan tidsbegränsning. För att omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen måste den utsände statsanställda någon gång ha varit bosatt i Sverige.¹⁶ I propositionen till socialförsäkringslagen anges i författningskommentaren att medföljande make eller maka samt barn under 18 år anses som bosatta i Sverige i de fall den statsanställda själv anses som bosatt i landet.¹⁷ Den som är utsänd av en statlig arbetsgivare omfattas av den arbetsbaserade delen av socialförsäkringssystemet oavsett utsändningstidens längd och har sjukpenninggrundande inkomst i Sverige. Endast yrkesaktiva medföljande kan omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen. Medföljande som omfattades av den arbetsbaserade socialförsäkringen före utresa och som inte arbetar under utsändningstiden förlorar sin SGI efter tre månader utan arbete. Det betyder att de vid hemkomsten till Sverige inte har rätt till arbetsbaserade förmåner om de inte har återupptagit sitt arbete eller återvänt till Sverige inom ramen för efterskyddstiden.

Svenska staten gör inte några avsättningar till pension för medföljande familjemedlemmar under utlandsvistelsen. Ett av motiven till skattefrihet för medföljandetillägget är att ge möjlighet för den utsända familjen att själva, till exempel genom inbetalningar till privat pensionsförsäkring, kompensera för att den medföljande går miste om dels pensionsrätter i det svenska allmänna pensionssystemet, dels tjänstepension. Som villkoren är utformade i dag går det inte att tillgodoräkna medföljande pensionsgrundandeinkomst baserad på medföljandetillägget.

¹⁶ Undantaget för statsanställda infördes tidigare, genom en ändring i lagen om allmän försäkring år 1985, i syfte att undanröja bristande överensstämmelse mellan rättigheter och skyldigheter i förhållande till svenska staten för personen som sänts ut och fick sin lön av staten.

¹⁷ Se prop. 1998/99:119 s. 179. Med make likställs den som utan att vara gift med den utsände lever tillsammans med denne, om de tidigare har varit gifta med varandra eller gemensamt har eller har haft barn.

Medföljande har dock möjlighet att få pensionsrätt för barnår. Det är den förälder som har lägst pensionsunderlag som automatiskt får rätten till barnår. För att pensionsrätterna för barnår ska kunna räknas med i en framtida pension behöver den medföljande ha minst fem år med inkomster från arbete innan han eller hon fyller 70 år. Inkomsterna ska motsvara minst två inkomstbasbelopp.

När det gäller medföljande till utsända inom Europeiska unionen (EU) och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) finns ingen särskild reglering i förordning 883/2004 för medföljande familjemedlemmar, utan de omfattas självständigt av förordningens regler. Vilket lands lagstiftning som blir tillämpligt beror på om en person är icke-yrkesaktiv, yrkesaktiv eller uppbär en kontantförmån. En kontantförmån som uppbärs med anledning av arbete eller utfört arbete skulle kunna innebära att en person står kvar i arbetsstatens lagstiftning.

I dag får medföljande familjemedlem till utsända inom utrikesförvaltningen ett medföljartillägg, men eftersom utlägget inte uppbärs med anledning av arbete bör det, enligt min mening, inte ses som en kontantförmån i enlighet med förordning 883/2004.¹⁸ Det är således ingen grund för att stå kvar eller tillhöra arbetsstatens lagstiftning.

Särskilt om hälso- och sjukvård

Enligt 14 § folkbokföringslagen (1991:481) (FOL) ska den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst folkbokföras under denna tjänstgöring tillsammans med sin medföljande familj på den fastighet och i den kommun där den utsände senast var eller borde ha varit folkbokförd eller, om ändrade förhållanden föranleder det, endast i kommunen. De som inte kan folkbokföras i Sverige är utsända och deras familjemedlemmar som inte är folkbokförda vid utsändningen. Det kan exempelvis röra sig om nyanställda som är bosatta utomlands och som direkt efter introduktionsutbildningen stationeras vid en utlandsmyndighet. Ett annat exempel är anställda i Regeringskansliet eller Sida som direkt efter tjänstledighet för arbete vid internationella organisationer, som till

¹⁸ I Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 810-14 togs ställning att medföljartillägget inte var en kontantförmån.

exempel Europeiska utrikestjänsten och FN, placeras på tjänster inom utrikesrepresentationen på svenska utlandsmyndigheter. Det samma gäller för medföljande familjemedlemmar som inte tidigare har varit bosatta i Sverige. Barn till personer som är utsända av svenska staten ska folkbokföras direkt från födseln om modern eller fadern är folkbokförda i Sverige enligt 14 § FOL. I de fall enbart fadern är folkbokförd i Sverige krävs för att barnet ska folkbokföras från födseln att fadern är vårdnadshavare vid barnets födelse.

I dagsläget har endast den grupp av utsända och deras medföljande som är folkbokförda i Sverige tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), (HSL) eller annan vård som härleds från FOL.

Kompletterande UVA-försäkringen vid utsändning

Kompletterande hälso- och sjukvårdsförsäkring kan tecknas av de myndigheter som har utlandsstationerad personal i enlighet med avtal om utlandstjänstgöring (UVA). Försäkringen tillhandahålls av Kammarkollegiet, som har ensamrätt på att hantera samtliga försäkringar för statliga arbetsgivare.

När det gäller hälso- och sjukvård betalar försäkringen nödvändiga och skäligena kostnader för akut sjuk- eller tandvård utomlands när den försäkrade under utlandsvistelsen drabbats av sjukdom eller olycksfall (genom UVA-försäkring). För varje händelse betalas sådana kostnader som längst under en period av nittio dagar från och med den första kontakten med vårdgivare.¹⁹ Det finns särskilda regler för kostnader för vård utomlands i samband med graviditet samt mödravård. Detta regleras i en separat försäkring, UVA plus-försäkring. Försäkringen betalar även nödvändiga och skäligena merkostnader för hemtransport till Sverige (eller evakuering till tredje land) av den försäkrade på grund av att han eller hon drabbats av allvarlig akut sjukdom eller omfattande personskada utomlands, samt ersätter återresa till stationeringslandet. Vid planerad vård hänvisar Kammarkollegiet (och deras assistansföretag samt UD/Sida läkarmottagning) regelmässigt patienter direkt till hälso- och sjukvård i Sverige, främst av medicinska men även av ekonomiska skäl.

¹⁹ Detta gäller även personer med kroniska sjukdomar.

Sammanfattningsvis innebär det att statligt anställda och deras medföljande som är folkbokförda i Sverige endast har tillgång till subventionerad vård på stationeringsorten i nittio dagar. I fall av allvarlig ohälsa som kräver en längre behandling (mer än nittio dagar eller vid viss planerad vård) hänvisas dessa personer till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige eller att bekosta vård på stationeringsorten eller i tredje land med egna medel.

Utsända och deras medföljande som inte är folkbokförda i Sverige har inte tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige när UVA-försäkringens nittio dagar förflutit eller i de fall då berörda personer hänvisas direkt till svensk hälso- och sjukvård (för planerad vård). Det betyder att denna grupp då måste betala vårdkostnaderna själva på stationeringsorten, i tredje land eller i Sverige.²⁰

21.2.3 Tidigare utredningar

När det gäller försäkringsskyddet för medföljande familjemedlemmar till statligt anställda har flera utredningar tidigare behandlat frågan²¹.

I utredning *Beskattning av statligt anställda under utlandsstationeringen* noterade man att det finns tecken på att medföljandes situation – främst vad gäller karriäravbräck och förlust av pensionsunderlag samt svårigheterna att finna adekvat arbete på stationeringsorten – kan påverka en anställds benägenhet att söka utlandstjänst negativt. Man menade vidare att detta kan försvåra bemanningen av utlandsmyndigheterna, det vill säga möjligheten för arbetsgivaren att stationera rätt person på rätt plats. Utredningen ansåg att det var svårt att avgöra till vilken grad detta kan påverka verksamheten på utlandsmyndigheterna, men man ansåg att risken var tillräckligt stor för att vissa åtgärder bör vidtas för att underlätta medföljandes situation, och då särskilt gällande deras ekonomiska villkor. Detta är, enligt den ovan nämnda utredningen, särskilt viktigt mot bakgrund av att villkoren för utsändning inte ger en rimlig kompensation för de

²⁰ Underlag från UD.

²¹ Se betänkande 1989/90:UU14, betänkande 2005:06:SkU6 och SOU 2006:86.

merkostnader och andra nackdelar som utsändning ofta innebär för medföljande familjemedlemmar.²²

I en senare utredning *Utlandstjänstens villkor*, som lades fram år 2004, behandlades även möjligheten att förbättra medföljandes villkor genom att anställa dem på utlandsmyndigheten eller anlita dem som uppdragstagare. Det skulle bland annat innebära att utgående ersättningar skulle gå direkt till den medföljande och inte indirekt via den utsände. Utredningen såg inga hinder mot att medföljande anställs eller får uppdrag av Utrikesdepartementet. Dock måste varje beslut om anställning av medföljande kunna motiveras från ett verksamhetsperspektiv och den medföljande måste ha lämplig kompetens för arbetet eller uppdraget. Samma utredning föreslog att medföljande till utsända statsanställda ska omfattas av ett SGI-skydd, vilket skulle innebära att den sjukpenninggrundande inkomsten som gällde för den medföljande omedelbart före utresan från Sverige även skulle gälla vid återkomsten till landet.²³

Utredningen om *Sjukpenninggrundande inkomst* kom i sitt betänkande fram till att det kan anses finnas tre olika principiella lösningar för SGI-skydd i samband med förvärvsavbrott:

- Individen får behålla sitt försäkringsskydd.
- Försäkringsskyddet hålls vilande.
- Individen får tillbaka sitt försäkringsskydd.

En förutsättning för att omfattas av skyddsbestämmelserna är att förvärvsavbrottet bedöms som skyddsvärt av samhället. De vanligaste SGI-skydden är arbetslöshet, föräldraskap och studier. Utredningen identifierade att följande fyra principer kan motivera skyddssystemet: principerna om anknytning till förvärvslivet, gynna barnafördandet, princip om det livslånga lärandet och slutligen principen om samhällsnyttig verksamhet.²⁴

²² Prop. 2005/06:19. Se även Skatteutskottets betänkande (2005:06:SkU6). I det finns ett yttrande från Utrikesutskottet (2005/06:UU2y) där det understryker den utlandsstationerade personalens arbetsinsatser.

²³ SOU 2004:24.

²⁴ SOU 2003:50.

21.2.4 Behov av att ändra det sociala trygghetsskyddet för medföljande familjemedlemmar till utsända statligt anställda

I en föränderlig och alltmer globaliserad värld där Sverige vill vara en aktör och kunna påverka utvecklingen behövs en fungerande utrikesförvaltning och en möjlighet att sända ut statligt anställda till andra delar av världen för tjänstgöring. Statligt utsända och deras medföljande befinner sig på dessa orter för att fullfölja ett uppdrag för den svenska statens räkning. Under denna tid har de berörda personerna en sådan stark anknytning till Sverige att de i rättslig mening inte anses vara stadigvarande bosatta i det land till vilket de är utsända, trots att de i en mer allmän bemärkelse faktiskt bor i landet och kan göra det under flera år. Samtidigt betalar staten socialavgifter för de utsända som även är fullt skattskyldiga i Sverige. Även de utsändas medföljande familjer befinner sig på dessa orter till följd av den statliga utsändningen av deras partner eller förälder. Staten bör därför även anses ha ett ansvar för att tillgodose medföljande familjemedlemmars behov inom ramen för socialförsäkring och hälso- och sjukvård.

Genom en ökad internationalisering på arbetsmarknaden har dock en växande grupp medföljande familjemedlemmar till statligt utsända delvis hamnat utanför de svenska sociala trygghetssystemen i Sverige. Detta är särskilt problematiskt för medföljande till statligt anställda inom till exempel utrikesförvaltningen då en sådan anställning ofta innebär flera utrikesplaceringar på olika kontinenter och inte sällan i länder som har väldigt olika samhälls- och arbetsmarknadsstrukturer jämfört med i Sverige. I många länder utanför EU är det inte möjligt eller mycket svårt för medföljande att få arbetstillstånd. Sverige verkar aktivt för att få ingå bilaterala avtal om arbetstillstånd för medföljande. I dag finns sådana avtal eller liknande arrangemang med 15 länder utanför EU.

Även i de fall medföljande familjemedlemmar kan arbeta under utsändningstiden innebär ovan nämnda omständigheter i samband med utsändning i många fall försvårande möjligheter för medföljande familjemedlemmar att arbeta och fullfölja en yrkeskarriär under utsändningstiden. Detta försvårar även möjligheten att få arbete vid återkomsten till Sverige. Detta kan få till följd att medföljande familjemedlemmar blir ekonomiskt beroende av den statligt anställda maken

eller makan och kan därför drabbas särskilt hårt ekonomiskt vid eventuell skilsmässa eller makes/makas dödsfall. Nuvarande situation behöver även beaktas från ett jämställdhetsperspektiv för medföljande familjemedlemmar såväl som för de statligt anställda.

Som framhållits av tidigare utredningar kan medföljandes situation påverka en anställds benägenhet att söka utlandstjänst negativt och åtgärder bör därför vidtas för att underlätta de medföljandes situation, och då särskilt deras ekonomiska villkor. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att villkoren för utsändning inte kan anses ge en rimlig kompensation för de merkostnader och andra nackdelar som en utlandsstationering ofta kan innebära för medföljande familjemedlemmar.²⁵ Även jag anser att det sociala skyddet för medföljande till statligt anställda ska stärkas eftersom det är en viktig komponent i att möjliggöra en långsiktigt hållbar kompetensförsörjning inom utrikesförvaltningen och i andra internationella sammanhang, där det är viktigt att staten Sverige finns representerad. För att kunna attrahera anställda med familj till utlandstjänst krävs att staten erbjuder medföljande familjemedlemmar rimliga villkor och socialt skydd. Om nuvarande skydd inte ses över kan förutsättningarna att behålla och motivera personal som behövs för att möta Sveriges internationella åtaganden under kommande år försämrats.

Mot denna bakgrund bedömer jag att det är fortsatt motiverat att ha särskilda regler för statligt utsända som tjänstgör utanför Sverige på statens uppdrag och representerar staten Sverige i olika internationella sammanhang, samt bidrar till att verka för Sveriges internationella och nationella politiska och ekonomiska åtaganden. Statligt utsända fyller därmed en särskilt viktig samhälls- och funktion. De specifika omständigheterna som en statlig utsändning ofta innebär för den utsändas familj och att familjemedlemmarna är på en stationeringsort till följd av ett uppdrag för svenska staten, motiverar även, enligt min mening, särskilda bestämmelser för medföljande till statligt anställda gällande tillgång till hälso- och sjukvård och socialförsäkringsskydd.

²⁵ Prop. 2005/06:19. Se även Skatteutskottets betänkande (2005:06:SkU6). Det finns ett yttrande från Utrikesutskottet (2005/06:UU2y) där det understryker den utlandsstationerade personalens arbetsinsatser.

21.2.5 Socialförsäkringsskydd avseende bosättningsbaserade förmåner för medföljande familjemedlemmar

Bedömning: Anslutande familjemedlem som blir medföljande familjemedlem bör omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen i Sverige. Det bör inte krävas att de tidigare har varit bosatta i Sverige.

Skälen för bedömningen: För att omfattas av svensk bosättningsbaserad socialförsäkring gäller för utsända statsanställda att de någon gång tidigare har varit bosatta i Sverige. Det är dock inte lika tydligt vad som gäller för den statsanställdes familjemedlemmars bosättning.²⁶ Det har förts resonemang i förarbetena gällande frågan, där det uttalades att make och barn under 18 år automatiskt blir försäkrade under den tid som den anställde vistas utomlands, oavsett om de har varit försäkrade tidigare. Detsamma gäller för den som den utsände gifter sig med och de barn som föds utomlands, och även för de barn som mannen eller hustrun har med sig in i äktenskapet.²⁷

När det gäller frågan om barns bosättning för ett barn som är fött utomlands finns vägledning i rättspraxis. Utifrån denna kan man dra slutsatsen att barn som föds utomlands till föräldrar som omfattas av den svenska socialförsäkringen borde ses som bosatta i Sverige även om de inte fysiskt har varit eller vistats en längre tid i landet. Högsta förvaltningsdomstolen har prövat bosättningsfrågan för ett barn som fötts under en förälders utlandsstudier, där föräldern omfattades av svensk socialförsäkring, och då bifallit den försäkrades talan med bl.a. följande motivering i RÅ 2008 ref. 9:

Av förarbetena framgår således att avsikten i fråga om statsanställda varit att regeln ska tolkas så att det inte krävs att barnet rent faktiskt har följt med till utlandet från Sverige. Bestämmelsen är emellertid gemensam för alla berörda personkategorier och den är formulerad så att samma villkor gäller familjemedlemmar oavsett vilken personkategori det

²⁶ 5 kap. 8 § SFB. Följande uttalas i tidigare förarbeten om medföljande familjemedlemmar till statsanställd: "Den med vilken en utsänd gifter sig och de barn som föds utomlands, liksom de barn som mannen eller hustrun medför i äktenskapet, anses bosatta i Sverige. För den statsanställda och de medföljande familjemedlemmarna kommer detta att gälla under hela utsändningstiden, det vill säga den tid under vilken den anställde har förordnande från arbetsgivaren att tjänstgöra utomlands. Visserligen innebär detta ett avsteg från principen att en särreglering av bosättningsbegreppet även i framtiden bör vara begränsad till förlängning av tidigare etablerad bosättning här i landet". Se även prop. 1998/99:119, s. 129 och prop. 1984/85:78, s. 116.

²⁷ Prop. 1984/85:78, s. 116.

är fråga om. Något krav på att barnet ska ha bott i Sverige före föräldrarnas utlandsvistelse kan alltså inte ställas upp.²⁸

Jag bedömer att avgörandet ska tolkas som att barn ska anses tillhöra den bosättningsbaserade socialförsäkringen i Sverige genom den socialförsäkrade föräldern oavsett vilken personkategori det är frågan om. Även gällande medföljande maka och make anser jag att det finns grund för att denne ska omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen genom den socialförsäkrade maken eller maken.²⁹ Detta gäller anslutande familjemedlemmar som blir medföljande när de flyttar vidare till ett nytt land tillsammans med den statligt utsända.

De personer som enligt UVA-försäkringen uppfyller villkoren för att räknas som medföljande till en statligt utsänd vid flytt till ett nytt land omfattas av de regler som gäller för medföljande oberoende av till exempel nationalitet och folkbokföringshemvist. Därmed kan de exempelvis få medföljandetillägg om villkoren i övrigt är uppfyllda. Oavsett bakgrund kommer de att befinna sig i det nya landet till följd av den svenska staten har beslutat att sända dit en familjemedlem, den statligt utsände. Det talar för att det finns en tydlig koppling till den svenska staten och det bör därför falla inom statens ansvar att tillgodose medföljande familjemedlemmars behov även inom ramen för socialförsäkringssystemet. Jag bedömer därför att anslutande familjemedlemmar som blir medföljande familjemedlemmar till statligt utsända ska omfattas av den svenska bosättningsbaserade socialförsäkringen även om de inte tidigare har varit bosatta i Sverige.

En medföljandes socialförsäkringsskydd genom den socialförsäkrade maken eller maken bör enligt min mening upphöra i samband med skilsmässa eller dödsfall.

²⁸ Barnet hade troligtvis haft rätt till barnbidrag men det låg utanför prövningsramen och Högsta förvaltningsdomstolen kunde därför inte ge rätt till förmånen.

²⁹ Med make eller maka likställs den som utan att vara gift med den utsände lever tillsammans med denne, om de tidigare har varit gifta med varandra eller gemensamt har eller har haft barn.

21.2.6 Socialförsäkringsskydd avseende arbetsbaserade förmåner för medföljande familjemedlemmar

Förslag: Det ska införas särbestämmelser för medföljande make eller maka till statligt anställda gällande efterskyddstid och vilande sjukpenninggrundande inkomst. Därutöver föreslås vissa särskilda villkor för föräldrapenning. Förslaget innebär att det vid fastställande av 240-dagarsvillkoret ska bortses från utlandsvistelsen.

Skälen för förslaget: I samband med utsändning av en statligt anställd avbryter ofta den medföljande familjemedlemmen sin anställning för att kunna flytta med sin make eller maka till stationeringsorten. Medföljande som inte arbetar under utsändningstiden för en svensk arbetsgivare förlorar sin SGI efter tre månader utan arbete, vilket betyder att de vid återkomsten till Sverige inte har rätt till arbetsbaserade förmåner om de inte har återupptagit sitt arbete eller återvänder till Sverige inom ramen för efterskyddstiden. Avsaknaden av SGI-skydd innebär att den medföljande hamnar utanför en viktig del av det svenska socialförsäkringssystemet både under utlandsvistelsen och vid återkomsten till Sverige. Konsekvenserna av detta illustreras av följande exempel. Vid hemkomst till Sverige har medföljande som återvänder till landet efter efterskyddstiden och som inte har ett arbete som varar minst sex månader ingen SGI. SGI kan inte heller fastställas. Detta betyder att i de fall de är långvarigt sjuka, har kronisk sjukdom eller funktionshinder har de inte rätt till sjukförmåner, såsom exempelvis sjukpenning. Avsaknaden av SGI betyder också att medföljande som blir föräldrar under utsändningen eller vid hemkomst till Sverige inte har rätt till föräldrapenning på SGI-nivå. Av 12 kap. 37 § SFB framgår att enbart föräldrar som är försäkrade genom arbete i Sverige har rätt till föräldrapenning på SGI-nivå de första 180 dagarna. Enligt 12 kap. 25 § SFB uppställs ett krav på 240 dagars försäkringstid före barnets födelse. Enligt 12 kap. 36 § SFB kan dock viss ersättning lämnas till föräldrar som enbart är försäkrade för bosättningsbaserade föräldrapenning. Det omfattar ersättning de första 180 dagarna på grundnivå.

Efterskyddet

Enligt 6 kap. 8 § SFB upphör den arbetsbaserade socialförsäkringen att gälla tre månader efter den dag då arbetet upphört, så kallad efterskyddstid. Efterskyddstiden innebär ett generellt efterskydd i tre månader efter att ett arbete har upphört och syftar till att ge försäkrade skydd i samband med kortare förvärvsavbrott, till exempel vid arbetslöshet eller glapp mellan anställningar. Det har således egentligen inte till syfte att förlänga försäkringsskyddet för den som frivilligt avstår från förvärvsarbete under en längre tid.

I 6 kap. 12 § SFB finns en reglering om att efterskyddstiden först ska börja löpa när en biståndarbetare återvänt till Sverige. Jag har ovan föreslagit att denna bestämmelse om efterskyddstid även ska gälla för medföljande till biståndarbetare. Bestämmelsen för biståndarbetare och den föreslagna ändringen för medföljande till biståndarbetare gäller om utlandstjänstgöringen varat som längst fem år.

Jag bedömer att det utifrån de skäl som angetts ovan är motiverat att även medföljande till statligt anställda ska omfattas av en liknande bestämmelse om efterskydd. Jag bedömer dock att en liknande tidsgräns som för biståndarbetare inte vore önskvärd för medföljande till statligt utsända eftersom en sådan anställning ofta kan innebära flera utlandsplaceringar efter varandra, vilket kan resultera i en avsevärt mycket längre utsändningstid än fem år. Eftersom det är svårt att sätta en bortre tidsgräns då längden på utsändningstiden varierar från fall till fall, anser jag att efterskyddstiden inte ska vara tidsbegränsad för medföljande till statligt anställda. Detta är i linje med praxis inom arbetslöshetsförsäkringen.

Jag anser att för att efterskyddet ska vara obegränsat i tid kan den medföljande inte förvärvsarbeta på stationeringsorten eftersom i fall den medföljande arbetar på stationeringsorten kan det innebära att han eller hon i stället ska tillhöra socialförsäkringssystemet i det landet. Om den medföljande familjemedlemmen börjar arbeta under den tid som denne vistas utomlands kan efterskyddstiden komma att brytas om denne omfattas av motsvarande försäkring i enlighet med nu gällande regler i 6 kap. 8 § andra stycket SFB.

Vilande SGI

I 26 kap. 24 § SFB finns regler om vilande SGI under utlandsvistelsen för sådana personer som enligt 5 kap. 6 och 8 §§ SFB anses som bosatta i Sverige även under vistelse utomlands. Den sjukpenninggrundande inkomsten ska vid återkomsten till Sverige motsvara lägst det belopp som utgjorde deras sjukpenninggrundande inkomst omedelbart före utlandstjänstgöringen. Denna bestämmelse gäller för biståndsarbetare som är anställda av en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet, eller ett svenskt trossamfund eller ett organ som är knutet till ett sådant samfund. Även deras medföljande omfattas i dag av denna bestämmelse.

Jag bedömer att det utifrån de skäl som angetts ovan är motiverat att även medföljande till statligt anställda ska omfattas av en liknande bestämmelse. Det skulle innebära att medföljande till statligt anställda som vid avresa till stationeringsorten hade ett arbete och fastställd SGI i Sverige, men av olika skäl avslutade sitt arbete i samband med utsändningen, skulle ha rätt till en vilande SGI under utlandsvistelsen. Förslaget skulle innebära att det i likhet med bestämmelsen för medföljande biståndsarbete inte är möjligt att uppbära arbetsbaserade förmåner under tiden med vilande SGI.

Jag anser att vilande SGI endast ska vara möjlig under den tid som den medföljande inte förvärvsarbetar under utsändningstiden. Därutöver anser jag att den sjukpenninggrundande inkomsten inte ska omräknas med anledning av löneutvecklingen i Sverige eller indexeras i relation till antal år utomlands.

Särskilda villkor för föräldrapenning

Reglerna i 12 kap. 35 § SFB gäller föräldrapenning för de första 180 dagarna för föräldrar som är försäkrade för både bosättningsbaserad och arbetsbaserad föräldrapenning. I paragrafen regleras att om en förälder uppfyller det så kallade 240-dagarsvillkoret har han eller hon rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivån.

Föräldraförsäkring på grundnivå är både en bosättningsbaserad och arbetsbaserad försäkring. För de som enbart är socialförsäkringsrättsligt bosatta kan föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå utges. De som arbetar i Sverige, utan att vara bosatta i landet, kan vara försäkrade för grundnivån gällande föräldrapenning. För dem som endast är

försäkrade genom arbete i Sverige uppställs ett särskilt kvalifikationskrav på 240 dagars försäkring före barnets födelse med en sjukpenninggrundande inkomst som ger rätt till föräldrapenning över grundnivån. Om villkoret för 240 dagars försäkringsnivå inte är uppfyllt får personen i fråga endast föräldrapenning enligt grundnivån. Kravet på de svenska kvalifikationsvillkoren kan uppfyllas genom sammanläggning av utländska försäkringsperioder inom EU/EES.

När det gäller 240 dagars-villkoret finns i dag en särbestämmelse i 12 kap. 38 § SFB för biståndsarbetare och deras medföljande familjemedlemmar. Av 38 § första stycket framgår att för en förälder som anses bosatt i Sverige även under vistelse utomlands enligt bestämmelserna i 5 kap. 6 och 8 §§, ska det bortses från tiden för utlandsvistelsen när det bestäms om 240-dagarsvillkoret i 35 § 1 SFB är uppfyllt.

Jag föreslår att denna bestämmelse även ska gälla för medföljande till utsända statsanställda. Mitt förslag innebär att om dessa personer anses bosatta i Sverige och ansöker om föräldrapenning ska man vid bestämmandet av kvalifikationsvillkoret bortse från tiden utomlands.

21.2.7 Folkbokföring av utsända i svenska statens tjänst

Förslag: Den som har avregistrerats från folkbokföringen och som sedan blir utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst ska åter kunna folkbokföras i Sverige. Folkbokföring i Sverige ska även vara möjlig för de familjemedlemmar som följer med.

Skälen för förslaget: Enligt 14 § FOL ska den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst under denna tjänstgöring folkbokföras tillsammans med sin medföljande familj på den fastighet och i den kommun där den utsände senast var eller borde ha varit folkbokförd eller, om ändrade förhållanden föranleder det, endast i kommunen. Denna regel är endast tillämplig vid utsändande av en person som redan är folkbokförd i Sverige.³⁰ Utsända och deras familjemedlemmar som inte är folkbokförda vid

³⁰ Se HFD 2014 ref. 6.

utstationeringen kan inte folkbokföras i Sverige eftersom de inte kan antas komma att vistas minst ett år i landet, såsom krävs enligt 3 § FOL.

Det innebär bland annat att denna grupp i dagsläget inte har tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård enligt 3 § HSL eller annan vård som härleds från FOL.

Barn till personer som är utsända av svenska staten ska folkbokföras direkt från födseln om föräldrarna är folkbokförda i Sverige enligt 14 § FOL.³¹ Barn som föds under utsändningstiden och vars föräldrar inte är folkbokförda ska enligt dagens regler inte folkbokföras i Sverige direkt från födseln utan först vid inflyttning till Sverige.

Genom en ökad internationalisering av arbetsmarknaden har det blivit vanligare att de som utstationeras inte är folkbokförda i Sverige. Det kan exempelvis handla om nyanställda som är bosatta utomlands och som direkt efter introduktionsutbildningen stationeras vid en utlandsmyndighet. Ett annat exempel är anställda i Regeringskansliet eller Sida som direkt efter tjänstledighet för arbete vid internationella organisationer, som till exempel Europeiska utrikestjänsten och FN, placeras på tjänster inom utrikesrepresentationen på svenska utlandsmyndigheter.

Reglerna för folkbokföring av personal i Sveriges utrikesförvaltning har sedan gammalt varit annorlunda än dem som har gällt för andra.³² Detta har motiverats med att den som är anställd i svenska statens tjänst regelmässigt har en så stark anknytning till Sverige att folkbokföring i landet är motiverad. Stöd för detta finns även att hitta i Wienkonventionerna där utgångspunkten är att de beskicknings- och konsulatsmedlemmar är utsända av sina hemländer och har kvar en sådan stark anknytning till dessa att de i rättslig mening inte anses vara stadigvarande bosatta i landet de är utsända till, trots att de i en mer allmän bemärkelse faktiskt bor där och kan göra det under flera år. Såvitt gäller diplomatiska företrädare är dessas immunitet och privilegier omfattande och gäller såväl i tjänsten som utanför denna, för att underlätta deras tjänsteutövning. Dessa personer ska enligt allmänna internationella principer för hur diplomatiska företrädare ska hanteras av den mottagande staten inte registreras som bosatta i landet

³¹ 2 § andra stycket FOL.

³² Se t.ex. prop. 1978/79:58, s. 15.

de sänds ut till. De får i stället anses ha en så stark anknytning till Sverige att de bör vara folkbokförda här.

Jag anser att lagstiftningen måste anpassas efter det förändrade arbetslivet som internationaliseringen innebär. Det faktum att en person som till exempel har flyttat från Sverige för att arbeta för FN i några år ska inte hindra att han eller hon ska kunna folkbokföras i Sverige i samband med ett nytt uppdrag inom Sveriges utrikesförvaltning. Detta är viktigt eftersom folkbokföringsuppgifter ligger till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter i Sverige som kan vara beroende av såväl att en person är folkbokförd som var denne är folkbokförd. Utifrån ett socialt trygghetsperspektiv skulle detta förslag möjliggöra tillgång till subventionerad svensk hälso- och sjukvård för vissa utsända statligt anställda och deras medföljande som i dag inte kan folkbokföras i Sverige. Även om det i dag finns en viss kompletterande försäkring genom UVA-försäkringen är denna inte heltäckande och är tidsbegränsad till tre månader (se ovan), vilket kan innebära att denna grupp har en mer begränsad tillgång till vård än andra statligt utsända och deras medföljande som är folkbokförda i Sverige. Enligt uppgift är det inte heller möjligt för Regeringskansliet att hemstationera alla som varit tjänstlediga för tjänstgöring i internationella organisationer under ett år och därmed möjliggöra folkbokföring i Sverige, innan en ny utsändning kan bli aktuell. Samma sak gäller för alla utsända som har gift sig under utlandsstationeringen. Vidare får Utrikesdepartementet i dag inte ersätta offentlig vård i Sverige skattefritt enligt inkomstskattelagen. Att förmånsbeskatta den anställde för den vård eller medicin som en icke folkbokförd medföljande måste få i Sverige förefaller inte heller, enligt mig, rimligt i förhållande till Utrikesdepartementets ambition att erbjuda likvärdig sjukvård för alla utsända och deras medföljare. Det finns också begränsningar för svenska staten att teckna andra privata försäkringar.

Jag anser sammantaget att den svenska staten har ett ansvar att tillförsäkra dessa personer fungerande hälso- och sjukvård. Vidare bedömer jag att det, utöver behovet av att tillse att dessa personer har likvärdig tillgång till en fungerande sjukvård, även finns argument från ett samhällsekonomiskt perspektiv att göra den föreslagna ändringen i FOL. Detta förslag kan även motiveras med att utsända i svenska statens tjänst är fullt skattskyldiga i Sverige.

Den föreslagna förändringen kommer att innebära ett avsteg från ettårskravet i 3 § FOL, ett krav som får betraktas som något av en grundprincip i FOL. En ny möjlighet att bli folkbokförd utan att det finns en avsikt att bo i Sverige i minst ett år bör utformas så att den inte träffar andra personkategorier än de där jag har sett att det finns goda skäl för folkbokföring i Sverige. Jag föreslår därför att den nya bestämmelsen endast ska gälla för den som blir utsänd för anställning på utländsk ort i statlig tjänst. Regeln bör också begränsas så att den endast gäller för personer som tidigare har varit folkbokförda i Sverige.

På samma sätt som de medföljande i dag ska vara fortsatt folkbokförda i Sverige enligt 14 § FOL bör den nya bestämmelsen om folkbokföring även kunna tillämpas på den utsändes medföljande familj. För de medföljande är det dock inte lämpligt att ställa krav på tidigare folkbokföring i Sverige. I många fall har visserligen de medföljande också tidigare varit folkbokförda i Sverige, men det är inte ovanligt att utsända träffar en partner under tiden i utlandet. En sådan partner räknas av Regeringskansliet som medföljande när paret gemensamt flyttar till en ny utstationeringsort om paret gift sig eller om de varit sammanboende under minst ett år på stationeringsorten. Även om partnern inte tidigare har varit folkbokförd i Sverige bör det finnas en möjlighet till folkbokföring i samband med att den utsände ska folkbokföras i Sverige igen eller vid en senare tidpunkt. Det är dock inte självklart att den utsändes respektive vill bli folkbokförd i Sverige utan att faktiskt vistas här. De medföljandes folkbokföring i Sverige bör därför ske endast om det finns ett sådant önskemål.

För att kunna upptas i folkbokföringen krävs normalt personlig inställelse på ett av Skatteverkets servicekontor där handlingar som styrker identitet och andra förhållanden såsom civilstånd och familjereationer ska visas upp. Denna procedur kommer att vara nödvändig även för de personer som blir folkbokförda enligt den nya föreslagna bestämmelsen. Det kommer alltså inte att vara möjligt att som medföljande bli folkbokförd i Sverige utan att någonsin ha satt sin fot på svensk mark.

21.3 Folkbokföring av lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat i Sverige

21.3.1 Allmänt om folkbokföringsreglerna

Att en person är folkbokförd kan i olika författningar vara ett av flera kriterier för att författningen ska kunna tillämpas i förhållande till personen i fråga. Någon självständig bedömning av om en person ska anses bosatt i landet görs då som regel inte av myndigheten som tillämpar författningen. Sådana bestämmelser finns exempelvis i förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. En person som inte är folkbokförd kan omfattas av en författning som kräver folkbokföring endast om kravet på folkbokföring inte skulle strida mot EU-rättsliga eller andra överordnade bestämmelser. I andra författningar finns en egen definition av bosättning som, för att den specifika författningens syfte ska kunna uppfyllas, inte är identisk med den i FOL. Den omständigheten att en person är folkbokförd kan dock ändå ha betydelse vid bedömningen av bosättningen.

Huvudregeln inom svensk folkbokföring är att personer som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år ska folkbokföras (3 § FOL). Folkbokföringsutredningen övervägde om tidsgränsen skulle kortas till sex månader, men anförde att en sådan förändring skulle få mycket stora konsekvenser för det svenska samhället och därför inte var lämplig.³³ Folkbokföringsutredningen hade också i uppdrag att utreda om det fanns behov av särskilda bestämmelser vid folkbokföring av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, mot bakgrund av bestämmelserna om uppehållsrätt i rörlighetsdirektivet. Folkbokföringsutredningen uttalade i detta sammanhang att det är upp till varje medlemsstat i EU att avgöra om en person ska anses bosatt i landet men att dessa regler inte får begränsa möjligheten att uppehålla sig i landet eller vara en förutsättning för att få tillgång till rättigheter som kan följa av EU-rättsliga bestämmelser, exempelvis förmåner som följer av de sociala trygghets-systemen.³⁴ Högsta förvaltningsdomstolen har senare konstaterat

³³ SOU 2009:75, s. 174.

³⁴ SOU 2009:75, s. 147.

att ett beslut om folkbokföring inte i sig har några direkta rättsverkningar.³⁵

21.3.2 Anställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat (lönade konsulat)

Gällande anställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat är utgångspunkten att de berörda personerna är utsända av sina hemländer och har kvar en sådan stark anknytning till dessa att de i rättslig mening inte anses vara stadigvarande bosatta i Sverige, trots att de i en mer allmän bemärkelse faktiskt bor i landet och kan göra det under flera år. Sedan den 1 januari 1985 ska även en person som inte är svensk medborgare folkbokföras i landet om denne var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra beskickningen eller konsulatet eller dess betjäning. Detta gäller även familjemedlemmar och tjänare. I förarbetena till 1985 års ändring uttalades att det var lämpligt att de personer som inte tillförsäkras immunitet och privilegier i konventionerna kyrkobokförs på samma sätt som andra personer som bor här i landet. Undantagsregeln skulle därför inte längre gälla lokalanställda som inte var svenska medborgare och deras anhöriga.³⁶ Av förarbetsuttalandet framgår att man likställer en lokalanställd person med det begrepp som används i lagregeln, det vill säga en person som var bosatt i Sverige när han eller hon kom att tillhöra beskickningen eller konsulatet eller dess betjäning.

21.3.3 Folkbokföring av lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat

Förslag: Lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat ska kunna folkbokföras i Sverige.

Skälen för förslaget: Till följd av 1985 års regeländring kan den lokalanställda personalen bli folkbokförd i Sverige oberoende av medborgarskap. Tidigare var det i princip alltid så att de lokalanställda

³⁵ HFD 2014 ref. 6.

³⁶ Prop. 1984/85:55, s 13.

rekryterades från det geografiska område där beskickningen var belägen. Detta förfarande har emellertid förändrats under de drygt trettio år som gått. Utrikesdepartementet har uppmärksammat att utländska beskickningar i Sverige idag emellanåt rekryterar lokalanställd personal utomlands, särskilt från EU/EES-området, för att arbeta som exempelvis chaufförer, översättare, tolkar och receptionister. Om sådana personer flyttar till Sverige i samband med att de påbörjar sin anställning kan de i dag inte folkbokföras eftersom de anses tillhöra en främmande makts beskickning enligt 5 § FOL. Det kan även förekomma att utsända till Sverige, som erhållit immunitet eller privilegier, sedermera beviljas uppehållstillstånd i landet på grund av anknytning till en svensk person och att han eller hon avser att bo stadigvarande i landet. Om denna person övergår till en lokal anställning på beskickningen så tillförsäkras personen inte längre immunitet eller privilegier, men han eller hon kan i dagsläget inte folkbokföras i Sverige.

Det förhållandet att 1985 års ändring av folkbokföringsreglerna motiverades med att det var lämpligt att de personer som inte tillförsäkras immunitet och privilegier i konventionerna folkbokförs på samma sätt som andra personer som bor här i landet, talar för att även lokalanställd personal som inte var bosatt i Sverige när de kom att tillhöra beskickningen eller konsulatet bör folkbokföras i Sverige. Lokalanställda personer arbetar utifrån ett lokalt kontrakt, det vill säga det är de lokala rättsreglerna som gäller för anställningen. Från och med år 2001 omfattas lokalanställda dessutom fullt ut av det svenska socialförsäkringssystemet och socialavgifter betalas i Sverige för ersättningar till de lokalanställda. Sedan beskattningsåret 2007 är den lokalanställda personalen därutöver fullt skattskyldig i Sverige.³⁷ Dock har denna grupp i dagsläget inte tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård enligt 3 § HSL eller annan vård som härleds från folkbokföringen, eftersom de inte är folkbokförda i Sverige. Därutöver ligger folkbokföringsuppgifter till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter i Sverige.

Mot denna bakgrund bedömer jag att det framstår som det mest lämpliga att all lokalanställd personal vid beskickningar eller konsulat eller dess betjäning i Sverige ska kunna folkbokföras, om de uppfyller övriga kraven för folkbokföring i Sverige. Detta skulle innebära att

³⁷ Prop. 2003/04:151.

denna grupp fullt ut skulle omfattas av svensk social trygghet, inklusive svensk subventionerad hälso- och sjukvård enligt 3 § HSL. En ändring av 5 § FOL möjliggör att denna grupp kan folkbokföras i Sverige.

22 Uppehållsrätt och tillgång till förmåner

22.1 Rörlighetsdirektivet – en översikt

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 (rörlighetsdirektivet)¹ antogs 29 april 2004 av medlemsstaterna i Europeiska unionen (EU). Syftet med direktivet är att stärka unionsmedborgares rätt till fri rörlighet och att uppehålla sig i en annan medlemsstat, samt att skapa en större tydlighet kring gällande villkor och regelverk.

I enlighet med direktivet har unionsmedborgare rätt att resa in i en medlemsstat samt uppehålla sig i landet i tre månader. Det enda krav som ställs är att de innehar ett giltigt identitetskort eller pass för att kunna styrka sin identitet och nationalitet.² För att ha rätt att uppehålla sig (uppehållsrätt) längre tid än tre månader krävs att unionsmedborgaren antingen är ekonomiskt aktiv som anställd eller egenföretagare (även dennes familjemedlemmar omfattas), eller för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att

¹ EUT L 158/77, 30.4.2004 s. 77–123.

² Artikel 5.1 och 5.2 i rörlighetsdirektivet. Krav på visering följer av rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav. EGT L 81 21.3.2001 s. 1–7. Krav på visering kan i förekommande fall framgå i nationell lag.

inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens³ sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten. Permanent uppehållsrätt ges till unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten. Detta gäller även familjemedlemmar till unionsmedborgare som inte är medborgare i en medlemsstat, men som lagligt har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under en period av fem på varandra följande år.⁴

Gällande tredjelandsmedborgare som inte står i någon relation till en unionsmedborgare gäller den enskilda medlemsstatens migrationslagstiftning.

Det är således upp till medlemsstaten vilka tredjelandsmedborgare som har rätt att arbeta eller bosätta sig i staten. Dessa regler måste dock vara förenliga med EU:s regelverk på området samt internationella migrationsåtaganden. För arbete i medlemsstaterna krävs som regel arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare, däribland i Sverige.⁵ I Sverige är nordiska medborgare eller de unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som omfattas av de ovan nämnda regelverken (varaktigt bosatta och rörlighetsdirektivet) undantagna från krav på arbetstillstånd.⁶ Som huvudregel ska både arbetstillstånd och uppehållstillstånd vara beviljade före inresan till Sverige.⁷

Rörlighetsdirektivet har beröringspunkter med andra EU-rättsliga regelverk som har betydelse för tredjelandsmedborgare såsom Rådets direktiv 2003/109/EG den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning⁸ samt rådets direktiv 2003/86 den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening⁹.

³ Den mottagande medlemsstaten definieras i den svenska versionen av direktivet som ”den medlemsstat dit unionsmedborgaren reser för att utöva sin rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig”.

⁴ Artikel 16 i rörlighetsdirektivet.

⁵ 2 kap. 7 § UtL.

⁶ 6 kap. 1 § UtL.

⁷ Som huvudregel är det Migrationsverket som beslutar om uppehålls- och arbetstillstånd. En utlänning som beviljats uppehållstillstånd har rätt att resa in och vistas i Sverige under den tid tillståndet gäller.

⁸ EUT L 16, 23.1.2004 s. 12–18.

⁹ EUT L 251, 3.10.2003 s.12–18.

22.2 Rörlighetsdirektivet i svensk rätt – en översikt

I Sverige har rörlighetsdirektivet genomförts i svensk rätt genom ändringar i främst utlänningslagen (2005:716) (UtlL) och utlänningsförordningen (2006: 97).

En unionsmedborgare och dennes familjemedlemmar har rätt att vistas i Sverige i tre månader med giltig identifikationshandling. Familjemedlemmar är make eller maka och registrerade partnerskap (om det i värdlandet behandlas som likvärdiga med äktenskap), barn under 21 år och underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led. Även barn och föräldrar till unionsmedborgares maka eller make omfattas.¹⁰ Rörlighetsdirektivet har inte en reglering om uppehållsrätt för sambo, men Sverige har ensidigt infört rätt för sambo i UtlL. Begreppet sambo har samma betydelse som i sambolagen (2003:376).

För uppehållsrätt längre än tre månader krävs att en unionsmedborgare är ekonomiskt aktiv eller har tillräckliga tillgångar för sin försörjning¹¹ samt har en heltäckande sjukförsäkring. Dennes familjemedlem har en härledd uppehållsrätt från unionsmedborgarens uppehållsrätt.

I UtlL anges att en unionsmedborgares familjemedlem som är tredjelandsmedborgare har uppehållsrätt att vistas i Sverige i mer än tre månader om unionsmedborgaren uppfyller ovan villkor. Tredjelandsmedborgare har, till skillnad från familjemedlemmar som är unionsmedborgare, skyldighet att ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket senast tre månader efter att de rest in till Sverige. Det gäller dock inte om tredjelandsmedborgaren redan har uppehållstillstånd eller inom tre månader från ankomsten till Sverige har ansökt om uppehållstillstånd.¹²

Efter fem års laglig vistelse i Sverige ges permanent uppehållsrätt, vilket innebär att unionsmedborgaren i fråga inte längre är underkastad villkoren för uppehållsrätt.¹³ Detsamma gäller för familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat.

I sammanhanget är att märka att familjemedlemmar till en unionsmedborgare har en särställning jämfört med övriga tredjelandsmed-

¹⁰ Artikel 2 i rörlighetsdirektivet.

¹¹ I UtlL har begreppet försörjning använts i stället för tillräckliga tillgångar.

¹² 3 a kap. 10 § UtlL.

¹³ 3 a kap. 6 § UtlL.

borgare som är underkastade nationella regler på så vis att vid äktenskapsskillnad eller unionsmedborgarens död behåller familjemedlemmen som inte är unionsmedborgare sin uppehållsrätt.¹⁴ Det kan även vara aktuellt för en tredjelandsmedborgare att efter fem års laglig vistelse i en unionsmedlemsstat ansöka om att få ställning som varaktigt bosatt.

22.2.1 Laglig vistelse

En person som uppfyller kraven för uppehållsrätt har laglig vistelse i Sverige.¹⁵ En person som inte uppfyller dessa krav kan inte efter fem års vistelse i en annan medlemsstat beviljas permanent uppehållsrätt.¹⁶

EU-domstolen har konstaterat att vistelse i en medlemsstat som enbart är baserad på uppehållstillstånd utan att några av villkoren för uppehållsrätt är uppfyllda, inte kan anses utgöra en laglig vistelse.¹⁷ Det är därför inte tillräckligt att en person har haft uppehållstillstånd under fem år för att beviljas permanent uppehållsrätt. I det unionsrättsliga perspektivet är uppehållstillstånd, till skillnad från uppehållsrätt, mer en bevishandling än en rättighetsbärande handling.¹⁸

22.3 Förutsättningar för uppehållsrätt – icke förvärvsaktiva

Rörlighetsdirektivet gör en distinktion mellan uppehållsrätt för personer som är ekonomisk aktiva och de som är icke förvärvsaktiva. För att ha uppehållsrätt måste unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva (arbetstagare eller egenföretagare samt dennes familjemed-

¹⁴ 3 a kap. 7 § UtLL.

¹⁵ Jfr 3 a kap. 6 § UtLL, se även artikel 7.1 i rörlighetsdirektivet.

¹⁶ 3 a kap. 6 § och 7 § UtLL. Jfr EU-domstolens dom i den förenade målen, *Ziolkowski* C-424/10 och *Szeja* C-425/10, ECLI:EU:C:2011:866

¹⁷ EU-domstolens dom, *Maria Diaz*, C-325/09 ECLI:EU:C:2011:498. Upphållstillstånd är enbart deklarativt och grundar inga rättigheter.

¹⁸ EU-domstolens dom, *MRAX*, C-459/99, ECLI:EU:C:2002:461, punkt 74.

lemmar¹⁹⁾ kunna visa att han eller hon för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten.

Unionsmedborgares utövande av rätten att uppehålla sig i en medlemsstat får således underordnas staternas legitima intressen, i förevarande fall att inte belasta det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten.²⁰⁾

22.3.1 Belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem

Vad som utgör en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem är inte definierat i rörlighetsdirektivet, men det anges att kravet på tillräckliga tillgångar inte får fastställas till ett fast belopp, utan det ska göras en individuell bedömning i varje enskilt fall.²¹⁾ Unionsmedborgarens tillgångar ska anses vara tillräckliga om de överstiger minimipensionen eller den beloppsgräns som föranleder beviljande av socialt bistånd för att en person ska nå upp till existensminimum i den mottagande medlemsstaten.²²⁾ Det betyder att om en person kommer ifråga för en förmån som syftar till att garantera denne ett existensminimum kan han eller hon anses vara en belastning för det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten, men eftersom det i varje enskilt fall ska göras en proportionalitetsbedömning betyder det inte att en utvisningsåtgärd

¹⁹⁾ Arbetstagarbegreppet har vid flera tillfällen tolkats av EG-domstolen, som slagit fast att begreppet vad avser fri rörlighet har en gemenskapsrättslig innebörd och att det inte får ges en nationell tolkning.

²⁰⁾ Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande från Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.

²¹⁾ Artikel 8.4 i rörlighetsdirektivet. Vid implementeringen av rörlighetsdirektivet, i den svenska UtL nämns inget i förarbetena till angående EU/EES-medborgares tillräckliga tillgångar. Angående socialt bistånd anges i förarbetena till UtL framgår "Enligt regeringens bedömning motsvarar uttrycket "socialt bistånd" av vad som i svensk rätt inordnas under socialtjänstlagstiftningens område" (prop. 2005/06:77 s. 127). Se även Erhag, T. (2011). *Bedömning av uppehållsrätt i socialförsäkringen, Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll*, Santerus Förlag.

²²⁾ Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande från Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.

kan vara en automatisk påföljd för den som söker bidrag från det sociala biståndssystemet.^{23,24}

EU-domstolen har i *Grzelczyk*-målet konstaterat att det bör finnas viss solidaritet mellan värdstatens medborgare och medborgare i andra stater som uppehåller sig i landet, särskilt när en person med uppehållsrätt endast har tillfälliga ekonomiska svårigheter.²⁵ Vidare har EU-domstolen klarlagt genom målen *Zhu och Chen* samt *Kommissionen mot Belgien* att villkoret om tillräckliga tillgångar inte innefattar något krav på tillgångarnas ursprung eftersom ett sådant krav är ovidkommande i förhållandet till målet att skydda statens offentliga medel, och kan vara ett oproportionerligt hinder för utövandet av den fria rörligheten för vissa obemedlade grupper, som till exempel minderåriga barn.²⁶

Europeiska kommissionen har angett följande exempel på indikatorer för att bedöma huruvida en person är en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem:

Varaktighet

- Hur länge beviljas bidraget?
- Utsikter: Är det sannolikt att EU-medborgaren kommer att kunna lämna det sociala skydds nätet snart?
- Hur länge har vistelsen varat i den mottagande medlemsstaten?

Personlig situation

- Vilken grad av anknytning har EU-medborgaren och dennes familjemedlemmar till samhället i den mottagande medlemsstaten?
- Finns det några överväganden som hänför sig till ålder, hälsotillstånd, familjesituation och ekonomisk situation som måste beaktas?

²³ Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande från Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.

²⁴ Skäl 16 i rörlighetsdirektivet.

²⁵ EU-domstolens dom *Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

²⁶ EU-domstolens domar *Zhu och Chen*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639 och *Kommissionen mot Belgien*, C-408/03, ECLI:EU:C:2005:192.

Belopp

- Sammanlagt beviljat stödbelopp?
- Har EU-medborgaren i fråga tidigare i stor utsträckning varit hänvisad till socialt bistånd?
- Har EU-medborgaren i fråga tidigare bidragit till finansieringen av socialt bistånd i den mottagande medlemsstaten?²⁷

22.3.2 Vad är ett socialt biståndssystem om vilka förmåner omfattar det?

Hur begreppet sociala biståndssystemet i rörlighetsdirektivet tolkas är avgörande för när en person anses vara en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

Det råder viss oklarhet om vad begreppet sociala biståndssystem i rörlighetsdirektivet omfattar. Frågan är om det endast är upp-bärande av socialt bistånd, som det ekonomiska biståndet i den svenska socialtjänstlagen (2001:453), eller om det även kan omfatta sociala trygghetsförmåner.

I bland annat målet *Hoeckx* uttalade EU-domstolen att en förmåns klassificering enligt nationell rätt inte styr den EU-rättsliga bedömningen. Det som är avgörande är om en förmån utgör en social trygghetsförmån eller ett socialt bistånd är dess grundläggande kännetecken som syfte och villkor för beviljande.²⁸ Socialt bistånd är det yttersta skyddsnätet och är förmåner av socialbidragskaraktär som utgår till följd av personens konkreta behov och som syftar till att ge dem som är i behov av hjälp en skälig ekonomisk levnadsnivå. En social trygghetsförmån är en lagstadgad rättighet för förmånstagaren och bedömningen om rätt till förmån utgår från objektiva villkor. Det görs ingen individuell behovsprövning i det enskilda fallet.²⁹

²⁷ Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande från Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.

²⁸ EU-domstolens domar *Hoeckx* C-249/83, ECLI:EU:C:1985:139 och *Hughes* C-78/91, ECLI:EU:C:1992:331.

²⁹ SOU 1997:72 s. 178.

Inslaget av individuell behovsprövning förefaller vara den viktigaste skiljelinjen mellan socialt bistånd och sociala trygghetsförmåner.³⁰

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004) undantas uttryckligen socialhjälp och medicinsk hjälp, vilka är förmåner som vanligtvis kräver individuell behovsprövning.³¹ Detta betyder att sociala trygghetsförmåner som omfattas av förordning 883/2004 och som utges utan individuell behovsprövning inte borde kunna ses som socialt bistånd. Det finns dock vissa icke avgiftsfinansierade förmåner inom ramen för förordning 883/2004 som har karaktären av både socialt bistånd och social trygghetsförmån. Dessa kan inte exporteras till en annan medlemsstat eftersom de är nära anknutna till levnadsvillkoren i den aktuella staten.³² De är ofta tillägg till de andra sociala trygghetsförmånerna och garanterar en minimisättning i bostättningslandet.³³ Frågan om de särskilda avgiftsfinansierade kontantförmånerna är en del av det sociala biståndssystemet i en medlemsstat har prövats av EU-domstolen i flera mål de senaste åren (se nedan). EU-domstolen har i detta sammanhang uttalat att socialt bistånd även kan innefatta förmåner som omfattas av förordning 883/2004 då begreppet socialt biståndssystem avser samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter på nationell eller lokal nivå dit personer kan vända sig om de saknar tillräckliga tillgångar för sin eller familjens försörjning. De riskerar därmed att belasta de offentliga medlen i den mottagande staten under den tid de vistas där och att påverka nivån på det bistånd som den staten totalt kan ge.³⁴

³⁰ EU-domstolens domar mål Hoeckx C-249/83, ECLI:EU:C:1985:139 och Hughes, C-78/91, ECLI:EU:C:1992:331.

³¹ Artikel 3 i förordning 883/2004.

³² Medlemsstaterna anmäler att förmånerna ska vara undantagna i en särskild bilaga X i förordning 883/2004. Det ska godkännas av Europeiska kommissionen och rådet.

³³ I Sverige är det äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer som är anmälda i bilaga X i förordning 883/2004 som särskilda avgiftsfinansierade förmåner.

³⁴ EU-domstolens dom *Brey*, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 61.

Konsekvenserna av utvidgningen av begreppet socialt biståndssystem kommer att analyseras vidare i avsnittet nedan om relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004 respektive förordning 492/2011.³⁵

Heltäckande sjukförsäkring

Det andra villkoret för uppehållsrätt för icke förvärvsaktiva är heltäckande sjukförsäkring.³⁶ Enligt Europeiska kommissionen är en försäkring, privat eller offentlig, som tecknats i den mottagande medlemsstaten eller annorstädes, i princip godtagbar så länge som den är heltäckande och inte belastar de offentliga finanserna i den mottagande medlemsstaten. Vidare betonas att medlemsstaterna i samband med bedömningen av en försäkrings täckningsgrad ska beakta proportionalitetsprincipen.³⁷

Pensionärer anses uppfylla villkoret på heltäckande sjukförsäkring om de har rätt till sjukvård från den medlemsstat som betalar deras pension. Europeiska kommissionen har konstaterat att en unionsmedborgare som uppehåller sig i en annan medlemsstat och har avsikt att återvända till ursprungsmedlemsstaten, borde anses ha en heltäckande sjukförsäkring genom det europeiska sjukförsäkringskortet. Detta kan exempelvis gälla vid studier eller arbetsplacering i en annan medlemsstat.³⁸

³⁵ Gällande förmåner som syftar till att underlätta tillgången till arbetsmarknaden är det dock klarlagt att dessa inte kan anses vara socialt bistånd enligt artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet. Det innebär att en icke yrkesaktiv som ansöker om sådana förmåner inte kan ses som en belastning för det sociala biståndssystemet. EU-domstolen dom i de förenade målen *Vatsouras och Koupatantze*, C-22/08 och C-23/08 ECLI:EUC:2009:344. Bekräftas i EU-domstolen dom, *Alimanovic*, C-67/14, ECLI:EU:C: 2015:597.

³⁶ Sjukförsäkring ska i detta sammanhang förstås som hälso- och sjukvård.

³⁷ Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande från Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.

³⁸ Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande från Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.

22.3.3 Förutsättningar för uppehållsrätt för icke förvärvsaktiva i Sverige

Vad innebär belastning av det sociala biståndssystemet i Sverige?

Uppehållsrätt i enlighet med 3 a kap. i UtL kräver att en unionsmedborgare har tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring för sig och sina familjemedlemmars försörjning. Det kan jämföras med 8 kap. 9 § UtL, där det framgår att unionsmedborgare och dennes familjemedlemmar får avvisas om de under de första tre månaderna efter inresa till Sverige utgör en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Även om det av paragrafernas ordalydelse verkar göras skillnad på tillräckliga tillgångar och att inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet används dessa synonymt i UtL:s förarbeten.³⁹ I förarbetena anges att när det gäller vistelse de tre första månaderna ska orimlig belastning förstås som att man har anlitat socialtjänsten i mer än endast obetydlig omfattning. Att en person redan under de första tre månadernas vistelse i Sverige visar sig ha blivit en orimlig börda för det sociala biståndssystemet bedöms i motiven bli sällsynt, varför avvisning på den grunden endast undantagsvis torde bli aktuell.⁴⁰

När det gäller unionsmedborgare som har vistas i Sverige mer än tre månader och som inte har uppehållsrätt anges i 8 kap 10 § UtL att de får utvisas om de saknar de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet. Det anges dock inte, till skillnad från gruppen som vistas i landet kortare än tre månader, mer specifikt vad en orimlig belastning av det sociala biståndssystemet kan omfatta.

Det finns vidare oklarheter i förarbetena avseende vilka förmåner som omfattas av termen socialt bistånd eftersom det även framgår att för svenska förhållanden bör det avgörande för om en person ska anses ta i anspråk socialt bistånd i direktivets mening vara om vederbörandes ekonomiska situation är sådan att han eller hon är i behov av ekonomiskt bistånd som är behovsprövat. Primärt blir det därför, enligt förarbetena, fråga om att bedöma riskerna för att försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen eller om

³⁹ Prop. 2005/06:77 s. 193.

⁴⁰ Jämför prop. 2005/06:77 s. 193 med prop. 2013/14:82. s. 51. Se Sandesjö, H., Wikrén, G. (2014). *Utlänningslagen – med kommentarer*, Nordstedts Juridik.

äldreförsörjningsstöd kommer att behöva tas i anspråk. Även bostadsbidrag och bostadstillägg för pensionärer⁴¹ beviljas efter en prövning av den enskildes ekonomiska förmåga.⁴²

Frågan om uppehållsrätt för personer som vistas i Sverige längre än tre månader har prövats av Migrationsöverdomstolen. I målet som rörde tillräckliga tillgångar och vilken betydelse det har för uppehållsrätten att en person uppbär särskilda avgiftsfinansierade kontantförmåner, konstaterade domstolen att det sociala biståndssystemet endast avser ersättningar enligt socialtjänstlagen. Kvinnan i målet uppbär äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg, som inte beviljas enligt socialtjänstlagen, och domstolen ansåg att hon därför inte kunde anses sakna tillräckliga tillgångar och var således inte en belastning för det sociala biståndssystemet. Domstolen bedömde att kvinnan hade uppehållsrätt i Sverige.⁴³ Domstolens avgörande får anses vara en snäv bedömning av det sociala biståndssystemet.

Målet avgjordes dock före EU-domstolens avgöranden som berör samma fråga. Av EU-domstolens rättspraxis är det numera förtydligt att socialt bistånd inte enbart är stöd eller bidrag som rent organisatoriskt faller under de sociala myndigheterna.

Heltäckande sjukförsäkring i Sverige

Kravet på heltäckande sjukförsäkring kan delvis tangeras de förmåner vid sjukdom som omfattas av förordning 883/2004. Inom detta sakområde finns både förmåner som täcker inkomstbortfall (kontantförmåner) samt hälso- och sjukvård (vårdförmåner).

Migrationsöverdomstolen har bedömt att kravet på heltäckande sjukförsäkring avser hälso- och sjukvård. För icke yrkesaktiva är bosättningsstaten i sista hand behörig stat enligt förordning 883/2004, vilket betyder att han eller hon kan omfattas av den statens hälso- och sjukvårdssystem om det rör sig om bosättningsbaserade förmåner och således ha en heltäckande sjukförsäkring redan genom sin bosättning (och därmed uppfylla ett av kraven på uppehållsrätt).

⁴¹ Äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg och bostadsbidrag regleras i socialförsäkringsbalken.

⁴² Prop. 2005/06:77, s. 145.

⁴³ MIG 2011:19.

Hälso- och sjukvård är en bosättningsbaserad förmån i Sverige. I enlighet med svensk gällande rätt innebär det att en person som folkbokförs får tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård. I samband med folkbokföring bedöms en persons uppehållsrätt, och frågan är om han eller hon måste ha en heltäckande sjukförsäkring *innan* denne kan bli folkbokförd.

Migrationsdomstolen har bedömt att kravet på en heltäckande sjukförsäkring ska vara uppfyllt innan uppehållsrätten ska bedömas. En person kan därför inte genom folkbokföringen hävda att han eller hon uppfyller kravet på en heltäckande sjukförsäkring. Dock besvarades inte frågan om kravet på en individuellt tecknad sjukförsäkring även skulle gälla efter att en person har blivit folkbokförd i Sverige.⁴⁴

De svenska myndigheternas tolkning av tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring

Huruvida en person har uppehållsrätt i Sverige grundar sig inte på någon prövning eller beslut från en myndighet, utan den enskilde unionsmedborgarens uppehållsrätt bygger på att han eller hon kan visa att villkoren för uppehållsrätt är uppfyllda.⁴⁵

Bedömningen om huruvida en person uppfyller kravet på tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring samt om han eller hon kan anses utgöra en belastning för det svenska biståndssystemet görs först när en person ansöker om en förmån eller vid folkbokföring eftersom ingen myndighet i dagsläget fattar formellt beslut om uppehållsrätt (med undantag för permanent uppehållsrätt som prövas av Migrationsverket).⁴⁶

Som nämns ovan får medlemsstaterna inte bestämma något fast belopp för att bedöma tillräckliga tillgångar då beloppet kan variera beroende på den enskildes omständigheter. Beloppet får dock inte

⁴⁴ MIG 2012:15 och MIG 2015:15. Se även Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrükikoda.

⁴⁵ Prop. 2005/06:77 s. 41–45 och 70–71.

⁴⁶ Detta torde även innebära att det är upp till vårdgivare i samband med vårdtillfälle att göra bedömningen av huruvida en person har tillräckliga tillgångar samt heltäckande sjukförsäkring. Vissa borde dock kunna omfattas av möjligheten att ansöka om intyg från Försäkringskassan som bestyrker tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård för personer som inte är folkbokförda i Sverige, men som omfattas av svensk lagstiftning enligt samordningsbestämmelserna genom EU-rättslig bosättning.

överstiga respektive medlemsstats beloppsgräns för socialt bistånd.⁴⁷ I Migrationsverket handledning framgår att tillräckliga tillgångar, bör innebära att summan är så pass stor att personen kan leva på den under hela vistelsen. Exempelvis om en person avser att bo i Sverige tillsvidare bör summan räcka i fem år, då personen kan få permanent uppehållsrätt.⁴⁸ Enligt Skatteverket ska tillräckliga tillgångar bedömas utan att hänsyn tas till om personen kan vara berättigad till andra offentliga bidrag, till exempel barnbidrag eller bostadsbidrag. Även tillgång till kapital kan utgöra tillräckliga medel. Myndigheten understryker att det inte går att lämna ett generellt svar på hur mycket egna medel som krävs, men ett riktvärde kan vara 150 000 kronor.

Av Skatteverkets ställningstagande framgår att en sjukförsäkring är heltäckande om den bland annat ersätter nödvändig vård upp till ett riktvärde av minst 10 miljoner kronor eller att det klart framgår att den motsvarar den allmänna sjukförsäkringen i det land som personen flyttat ifrån.⁴⁹ Enligt Socialstyrelsen kan en unionsmedborgare i normalfallet uppfylla kravet på heltäckande sjukförsäkring genom att visa upp ett europeiskt sjukförsäkringskort eller någon annan av de intyg utfärdade enligt förordning 883/2004 som styrker att personen omfattas av en annan stats sociala trygghetssystem.⁵⁰ Skatteverket godkänner i dagsläget europeiskt sjukförsäkringskort som heltäckande försäkring för studenter. I Skatteverkets ställningstagande framgår att det europeiskt sjukförsäkringskortet inte anses visa att en person har en heltäckande sjukförsäkring som gäller för bosättning utomlands, med undantag för studenter.⁵¹ Migrationsöverdomstolen har vidare förtydligat att det inte är tillräckligt att göra en jämförelse mellan vad som täcks av den svenska allmänna sjukförsäkringen och den privata sjukförsäkringen, utan en bedömning av

⁴⁷ Artikel 8.4 i rörlighetsdirektivet.

⁴⁸ Migrationsverket, Handledning för migrationsärenden. Finns på www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Styrning-och-uppfoljning/Lagar-och-regler/Handbok-i-migrationsarenden.html. 2016-05-04.

⁴⁹ Skatteverkets ställningstagande, *Uppehållsrätt*, version 9, s. 43.

⁵⁰ Socialstyrelsen (2014). *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området: en vägledning*, artikelnummer: 2014-6-16.

⁵¹ I Skatteverkets ställningstagande framgår att det europeiskt sjukförsäkringskortet inte anses visa att en person har en heltäckande sjukförsäkring som gäller för bosättning utomlands, med undantag för studenter. Skatteverkets ställningstagande, *Uppehållsrätt*, version 9, s. 45.

alla omständigheter i det enskilda fallet måste göras.⁵² Exempel på sådana omständigheter kan vara ålder och hälsotillstånd.

Avvisning och utvisning från Sverige

Frågan om avvisning av personer som inte anses ha uppehålls rätt i Sverige fattas av Migrationsverket och Polismyndigheten.⁵³ Av 8 kap. 9 § UtlL framgår att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som inte har uppehålls rätt får avvisas under de tre första månaderna efter inresan om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för det svenska biståndssystemet enligt socialtjänstlagen (2001:453). I 8 kap. 10 § UtlL anges att EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har vistas i Sverige mer än tre månader och som inte har uppehålls rätt får utvisas om de uppehåller sig i landet men saknar de tillstånd som krävs. Beslut om utvisning fattas av Migrationsverket.⁵⁴

Frågan är dock hur Migrationsverket får kännedom om att en EES-medborgare eller dennes familjemedlem utgör en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet. I dag torde bedömningarna av huruvida en person är en belastning på det sociala biståndssystemet i huvudsak falla på Skatteverket och socialtjänsten. Det finns dock ingen möjlighet för socialtjänsten att ex officio informera Migrationsverket om enskilda fall som anses utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen på grund av rådande sekretessregler.⁵⁵

Den ordning som gäller i dag medför således att Migrationsverket inte kan informeras om aktuella fall inom ramen för socialtjänsten och därmed inte kan utreda och bedöma om personerna i fråga ska kunna avvisas eller utvisas från Sverige. Det borde även medföra svårigheter för Migrationsverket att bedöma permanent uppehålls rätt.

⁵² Migrationsöverdomstolen mål nr. UM 3604-14.

⁵³ 8 kap. 17 § UtlL.

⁵⁴ 8 kap. 18 § UtlL.

⁵⁵ 26 kap. 1 § offentlighet- och sekretesslagen.

22.3.4 Registrering av unionsmedborgare

I enlighet med rörlighetsdirektivet kan medlemsstaterna kräva att unionsmedborgare som stannar längre än tre månader rapporterar sin närvaro i territoriet inom rimlig tid, eller registrerar sig.^{56,57} Registreringen har dock ingen direkt betydelse för unionsmedborgarens uppehållsrätt.

År 2006 införde Sverige ett registreringsförfarande för unionsmedborgarna. Man angav som skäl att ett sådant förfarande skulle innebära en möjlighet att utöva en individuell utlänningskontroll, göra statistiska bevakningar samt underlätta utfärdandet av olika bevishandlingar, exempelvis uppehållskort. Ett registreringsystem med en ansvarig myndighet bedömdes minska risken att olika myndigheter skulle göra olika bedömningar.

Fram till år 2014 var unionsmedborgare som kom till Sverige ålagda att registrera sig hos Migrationsverket. Det svenska genomförandet av rörlighetsdirektivet ifrågasattes dock av Europeiska kommissionen. Mer specifikt ifrågasattes om det var förenligt med rörlighetsdirektivet att en unionsmedborgare som kom till Sverige kunde bli föremål för två registreringsförfaranden – utöver Migrationsverkets registrering kunde det i vissa fall bli aktuellt med folkbokföring hos Skatteverket. Vidare lämnade Migrationsverket en skrivelse till Justitiedepartementet med en fråga om registreringen i UtlL var i överensstämmelse med rörlighetsdirektivet, eftersom unionsmedborgare fick vända sig till både Migrationsverket för registrering och Skatteverket för folkbokföring.⁵⁸ Migrationsverket föreslog att registreringen i UtlL skulle tas bort med åberopande av att den inte var avgörande för rätten att vistas i landet, inte inverkar på rätten att folkbokföra sig och därmed rätten till hälso- och sjukvård. Myndigheten ansåg vidare att registreringen endast var till begränsad nytta och ledning för andra myndigheter då registreringen inte utnyttjades som hjälp för att avgöra en unionsmedborgares uppehållsrätt. Migrationsverket anförde även att registreringen inte gav något tillförlitligt underlag för att statistiskt följa inflyttningen av unionsmedborgare.

⁵⁶ Artikel 5.5 i rörlighetsdirektivet.

⁵⁷ Artikel 8 i rörlighetsdirektivet.

⁵⁸ Tillämpningen av EG-direktivet 2004/38 (rörlighetsdirektivet), lämnade Migrationsverket förslag till vissa författningsändringar (Ju2007/5661/L7).

I maj 2014 slopades kravet på registrering i Sverige med bakgrund av det bland annat ansågs vara oklart om registreringsförfarandet stod i överensstämmelse med rörlighetsdirektivet.⁵⁹

22.4 Relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004

I bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget) återfinns de generella principerna om likabehandling och unionsmedborgares rätt att flytta och uppehålla sig i en annan medlemsstat. Förordning 883/2004, preciserar närmare principen om likabehandling.

Vad avser relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004 är relationen mellan direktivets uppehållsrätt och en bosättning enligt förordningen särskilt intressant.⁶⁰

En persons bosättning i enlighet med förordning 883/2004 fastställs utifrån en EU-rättslig bosättningsbedömning, där vistelsens varaktighet och kontinuitet samt personens situation är kriterier som har betydelse.

Rörlighetsdirektivet har inte någon definition av bosättning. Vidare finns inte någon klar åtskillnad mellan begreppen bosättning och vistelse, utan rätten till att uppehålla sig (och därmed möjligheten att bosätta sig) i en stat gäller för alla personer som flyttar till en annan medlemsstat, men är avhängig krav som är relaterade till tidsperioder samt för icke förvärvsaktiva krav på tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring. Även om det framgår att laglig vistelse i en medlemsstat bör tolkas enhetligt utifrån rörlighetsdirektivets bestämmelser återfinns ingen definition av begreppet vistelse i rörlighetsdirektivet. Viss ledning finns dock i skäl 17 till rörlighetsdirektivet, där det framgår att permanent uppehållsrätt (och därmed rätt till permanent bosättning) bör föreskrivas för alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har varit stadigvarande bosatta i den mot-

⁵⁹ Se prop. 2012/13:120s. 40.

⁶⁰ Relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 492/2011 är också problematisk. Den belyses närmare i kapitel 10.

tagande staten i enlighet med villkoren i direktivet under en fortlöpande period av fem år utan att bli utvisade.⁶¹

Till skillnad från rörlighetsdirektivet finns det inget uttalat krav om laglig vistelse i förordning 883/2004 och 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 (förordning 987/2009). Det görs inte heller någon hänvisning till rörlighetsdirektivet.

Eftersom det inte finns några hänvisningar i rättsakterna till varandra borde man kunna se dem som helt fristående från varandra. Förordningens bosättningsbegrepp borde därför inte heller påverkas av rörlighetsdirektivets krav på laglig vistelse.

Det är dock inte fullt så enkelt eftersom det finns vissa frågetecken gällande förhållandet mellan rättsakterna. Genom att vara bosatt enligt förordning 883/2004 skulle en icke förvärvsaktiv unionsmedborgare kunna få tillgång till bosättningsbaserade sociala trygghetsförmåner som icke avgiftsfinansierade kontantförmåner samt ha rätt till förmåner vid sjukdom, vilket i sin tur skulle kunna medföra att denne lättare uppfyller kraven på uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet. De särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna i förordning 883/2004 har visst inslag av behovsprövning och liknar socialt bistånd.

Frågan är om en person som beviljas dessa förmåner i sitt nya bosättningsland, kan anses utgöra en belastning för det sociala biståndssystemet som innebär att han eller hon har förverkat sin rätt att vistas i landet enligt rörlighetsdirektivet.

Dessa frågor har belysts av EU-domstolen i flera domar, som har avgjorts relativt nyligen. Dessa domar och dess konsekvenser redogörs för nedan.

⁶¹ EU-domstolens dom i den förenade målen, *Ziolkowski* C-424/10 och *Szeja* C-425/10, ECLI:EU:C:2011:866.

22.4.1 Brey-målet i EU-domstolen

Det har framhållits att det centrala i EU-domstolens resonemang i målet *Brey* är kategoriseringen av de österrikiska särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna som ett socialt bistånd i rörlighetsdirektivets mening.

I jämförelse med tidigare praxis har EU-domstolen gjort en bredare tolkning av begreppet socialt bistånd i Brey-målet, vilket gör att särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner upptagna i bilaga X i förordning 883/2004 kan ses om socialt bistånd.

EU-domstolen konstaterar emellertid att en utvisningsåtgärd inte ska vara den automatiska följderna för att en enskild begär en sådan förmån. Medlemsstaterna måste fortsatt bedöma den specifika bördan som beviljande av förmåner får på systemet i sin helhet. De nationella myndigheterna måste vidare göra en helhetsbedömning av den belastning som beviljandet av förmånen skulle ha på det sociala biståndssystemet mot bakgrund av den enskildes omständigheter, innan utvisning kan bli aktuell.

Utifrån domstolens resonemang ska således den enskildes personliga omständigheter och situation beaktas, men dessa ska även sättas i relation till det sociala biståndssystem som helhet. Denna fråga ställs på sin spets i *Dano*-målet.

22.4.2 Dano-målet – strikt kontra extensiv tolkning

Enligt Verschueren, kan *Dano*-avgörandet tolkas både strikt och extensivt.⁶²

Enligt den strikta tolkningen av domen kan medlemsstaterna neka förmåner till icke förvärvsaktiva utan uppehållsrätt om de uteslutande har kommit till staten med intentionen att erhålla förmåner. I dessa fall ska ingen proportionalitetsbedömning behöva göras: en person som inte har för avsikt att arbeta utan flyttar till en annan stat enbart i syfte att erhålla förmåner ska inte likabehandlas. Det måste dock vara klargjort att personerna i fråga inte har för avsikt att integrera sig i den nya värdstaten (individens motiv). En inskränkning av den fria rörligheten är i dessa fall legitim eftersom syftet med direktivet är att

⁶² Verschueren, H. (2015). "Free movement of EU citizens, including for the poor?" *European Journal of Migration and Law* 1/2015.

icke förvärvsaktiva inte ska bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet.

En extensiv tolkning av domen innebär att medlemsstaterna kan vägra att utge sociala förmåner (både socialt bistånd och sociala trygghetsförmåner) till alla icke förvärvsaktiva unionsmedborgare som saknar uppehållsrätt (oavsett motiv till vistelse i värdlandet) utan att göra en bedömning om huruvida beviljandet av förmåner utgör en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet. Denna tolkning stöds av EU-domstolen konstaterande att unionsmedborgare kan kräva likabehandling avseende rätt till förmåner *endast* om vistelsen i den mottagande medlemsstaten uppfyller villkoren i rörlighetsdirektivet.⁶³

När det gäller frågan om en tillämpning som generellt utesluter icke yrkesverksamma från förmåner strider mot fördragets bestämmelser,⁶⁴ uttrycker domstolen i *Dano*-målet, att även om unionsmedborgarskapet är den grundläggande rättsliga ställningen, finns villkor och begränsningar i förordning 883/2004 och rörlighetsdirektivet. Domstolen gör alltså en strikt bedömning utifrån de sekundär-rättsliga reglerna utan att göra en fördragskonform tolkning.

I det efterföljande *Garcia-Nieto*-målet ställdes frågan av den nationella domstolen om fördraget utgjorde ett hinder mot att utesluta icke förvärvsaktiva i de fall det föreligger en verklig anknytning till värdstaten och särskilt till värdstatens arbetsmarknad. I både *Garcia-Nieto* och det senare *Alimanovic*-målet har det funnits kopplingar till arbetsmarknaden i värdlandet. Frågeställningen besvarades dock inte av EU-domstolen. Frågan kvarstår därför hur man ska se på gruppen av icke yrkesaktiva personer som har en koppling till arbetsmarknaden, men en relativt svag sådan. I *Alimanovic*-målet gjordes en strikt tolkning av arbetstagarbegreppet utifrån rörlighetsdirektivet. Å andra sidan finns exempel på avgöranden där EU-domstolen inte gjort en sådan strikt tolkning utan frångått arbetstagarbegreppet i rörlighetsdirektivet och i stället tillämpat arbetstagarbegreppet i EUF-fördraget. Det gäller till exempel *Saint Prix*-målet, som rörde en kvinna som blev föräldraledig, en period innan barnets beräknade nedkomst. EU-domstolen

⁶³ EU-domstolens dom *Dano*, C- 333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, punkten 69.

⁶⁴ EU-domstolen har i tidigare rättspraxis konstaterat att det var i strid mot artikel 18 i EUF-fördraget att inte bevilja en unionsmedborgare socialt bistånd. EU-domstolens dom *Grzelczyk* C- 184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

konstaterade att hon kunde behålla sin arbetstagarstatus under förutsättning att hon återupptog arbete inom skälig tid efter att barnet hade fötts.

22.4.3 Kommissionen mot Förenade Kungariket – avgörandet i EU-domstolen

Den extensiva tolkningsmöjligheten av *Dano* som berörts ovan indikerar att det skulle kunna vara möjligt att godta ett nationellt krav på uppehållsrätt även vad avser åtkomsten till renodlade sociala trygghetsförmåner.

Frågeställningen har belysts i överträdelseärendet, *Kommissionen mot Förenade Kungariket* där icke-brittiska medborgare underkastades en prövning av om de var lagligt bosatta i samband med prövningen av rätt till vissa förmåner. Europeiska kommissionen menade att en persons bosättning bestäms utifrån de faktiska omständigheterna, med särskild hänsyn till där personen har sitt intressecentrum. Tolkningen kunde således inte påverkas av bestämmelserna om uppehållsrätt i rörlighetsdirektivet. Storbritanniens krav var därmed, enligt Kommissionen, inte förenligt med förordning 883/2004 där laglig vistelse inte är ett krav för att ses som bosatt enligt förordningens regler om tillämplig lagstiftning. Europeiska kommissionen menade vidare att resultatet annars kunde bli att ingen stat kommer att vara ansvarig för att betala ut vissa, som i denna talan, familjeförmåner trots att den berörda personen bor i en medlemsstat. Europeiska kommissionen menade dessutom att villkoret är direkt diskriminerande enligt artikel 4 i förordning 883/2004 eftersom det bara tillämpades på andra än brittiska medborgare.

Det som skiljer detta mål från *Brey*, *Dano*, *García-Nieto* och *Alimanovic* är att i förevarande mål rör det sig om en familjeförmån, en traditionell socialförsäkringsförmån, och inte en särskilda icke avgiftsfinansierad kontantförmån.

Frågorna EU-domstolen har prövat är om ett nationellt krav på laglig bosättning är förenligt med förordning 883/2004 som ett kompletterande villkor för bosättning. Den andra frågan handlade om konsekvensen av att endast icke-brittiska medborgare underkastades en prövning av uppehållsrätt, och om det kan anses diskriminerande att kontrollera om sökanden är lagligt bosatt i samband med prövningen av rätt till vissa sociala trygghetsförmåner.

EU-domstolen konstaterar i domen i juni 2016 att förordning 883/2004 inte bestämmer de närmare materiella villkoren för rätt till förmåner utan det är i lagstiftaren i varje medlemsstat som fastställer dessa villkor. Vad avser frågan om kontrollen av uppehållsrätt är diskriminerande finner EU-domstolen att Storbritanniens rättfärdigande av villkoret, att skydda de offentliga finanserna och för att säkerställa att förmåner betalas ut till de som har tillräcklig anknytning till staten, är godtagbart. Domstolen anser vid den efterföljande bedömningen dock att de brittiska myndigheternas kontroll av uppehållsrätten är indirekt diskriminerande, men att denna kontroll ändå kan anses uppfylla kravet på proportionalitet eftersom den inte sker systematiskt vid varje ansökan utan enbart i tveksamma fall. Den går därför inte utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa finanserna skyddas.⁶⁵

22.4.4 Sammanfattande kommentarer

I Martinez Sala-målet, som kännetecknar utvecklingen av det substantiella unionsmedborgarskapet, slog EU-domstolen fast att den som vistades lagligen i en stat hade rätt till likabehandling vad gäller de sociala förmånerna. Domstolen fann i avgörandet att det utgjorde otillåten särbehandling att av medborgare från andra medlemsländer kräva intyg om uppehållstillstånd för rätt till vårdnadsbidrag för barn, när sådant inte avkrävdes de egna medborgarna. I de senare rättsfall som följde, där icke förvärvsaktivas rätt till likabehandling ifråga om förmåner ytterligare etablerades, var inte uppehållsrätten ifrågasatt. Personerna ifråga vistades enligt nationell rätt lagligen i landet.⁶⁶ EU-domstolen uttalade vidare att nuvarande artikel 21 i EUF-fördraget om fri rörlighet för unionsmedborgare har direkt effekt och att alla begränsningar av den fria rörligheten skulle prövas i ljuset av proportionalitetsprincipen. Rörlighetsdirektivet, som kodifierar denna rättspraxis, tydliggör under vilka förutsättningar en person vistas lagligen i landet och fastslår en princip om likabehandling. Arbetstagare har i princip rätt till uppehåll och likabehandling utan inskränkningar. En icke yrkesaktiv har krav på tillräckliga tillgångar för

⁶⁵ EU-domstolens mål, *Kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436.

⁶⁶ Se EU-domstolens dom *Martinez Sala*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217.

att inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet i värdlandet för att principen om likabehandling ska gälla fullt ut. EU-domstolens senare rättspraxis får sedan dess anses ha genomgått ett paradigmskifte genom en striktare tolkning gentemot icke yrkesaktiva unionsmedborgare.

I ljuset av denna utveckling av unionsmedborgarskapet kom förordning 883/2004, när den antogs, att utvidga personkretsen till att omfatta i princip alla unionsmedborgare då dess artikel 2 stadgar att alla som är medborgare i en medlemsstat "[...] och som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater [...]" omfattas av förordningens regler. Förordning 883/2004 innefattar dock inte någon möjlighet att göra åtskillnad mellan ekonomiskt aktiva och icke förvärsaktiva unionsmedborgare som följer av rörlighetsdirektivet.

Gällande relationen mellan förordning 883/2004 och rörlighetsdirektivet och icke förvärsaktivas rätt till fri rörlighet och likabehandling, kan det tyckas utifrån EU-domstolens senare avgöranden att det är rörlighetsdirektivet som får anses vara avgörande för villkoren och möjligheterna att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstats territorium. En sådan övergripande slutsats kan emellertid inte dras då den är förenad med alltför många förbehåll.

Det man åtminstone kan konstatera i förordningens bosättningsbegrepp begränsats gentemot de icke förvärsaktiva eftersom EU-domstolen godtagit uppehållsrätt för att få del av särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner. Detta är dock inte helt i överensstämmelse med förordningens artikel 70 som slår fast att de särskilda icke avgiftsfinansierade är undantagna export men utgår vid bosättning.⁶⁷

I Brey-målet menar EU-domstolen att det måste göras en helhetsbedömning av den belastningen på systemet som beviljandet av förmåner kan ha på det nationella systemet. Detta skulle till exempel kunna göras genom att medlemsstaten i fråga samlar in uppgifter om hur stor andel av förmånstagarna som är unionsmedborgare med ålderspension från en annan medlemsstat och som skulle

⁶⁷ År 1992 ändrade man förordning 1408/71 så att särskilda icke avgiftsfinansierade skulle kunna ingå i samordningsbestämmelserna. Se rådets förordning (EEG) nr 1247/92 av den 30 april 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. EGT L 136, 19.5.1992, p. 1–6.

kunna komma ifråga för en förmån på grund av att de har en otillräcklig pension.⁶⁸ Bedömningen ska emellertid även göras på individnivå utifrån varje enskild unionsmedborgares situation. I de fallen ska myndigheterna beakta storleken och regelbundenheten av den berördes inkomst, samt de specifika omständigheterna i det individuella fallet. Generaladvokaten har i sitt förslag till avgörande i Brey-målet utvecklat resonemanget om hur myndigheterna ska bedöma när en belastning är att anse som orimlig. Det begärda beloppet var förvisso inte oproportionerligt men ersättningen kunde stiga till ett betydande belopp eftersom det inte var en tillfällig ekonomisk svårighet. Enligt generaladvokaten, är det svårt att förstå hur en enskild individ kan bli en orimlig belastning för en medlemsstats offentliga finanser, samtidigt som rörlighetsdirektivets bestämmelser skulle bli meningslösa om det inte var möjligt att göra sådana bedömningen i det individuella fallet. Det är således fortsatt oklart hur man ska förhålla sig till tidigare rättspraxis vad gäller det individuella perspektivet. Å ena sidan har medlemsstaterna kunnat kräva en viss integration i staten för att ge tillgång till förmåner, å andra sidan har det vid en individuell proportionalitetsbedömning förväntats en ekonomisk solidaritet med unionsmedborgare från andra stater. Det är oklart om en sådan ekonomisk solidaritet kvarstår vid en läsning av *Brey*.

Dano är här mer instrumentell på så vis att rörlighetsdirektivets regler utmejslar rättigheterna för de icke förvärvsaktiva och varje belastning är att ses som en orimlig belastning. Dock är det oklart i dagsläget vad gäller förhållandet mellan rörlighetsdirektivet och den övergripande primärrättsliga artikel 18 i EUF-fördraget. EU-domstolen valde att inte beröra denna frågeställning närmare i *Dano* men den frågan besvaras av domstolens avgörande och markerar en tydlig förändring av uppehållsrätten utan närmare nöjaktig förklaring.

Gällande målet Europeiska kommissionen mot Förenade Kungariket anser jag att det inte är klarlagt utifrån utgången i målet att det kan uppställas krav på laglig vistelse vid beviljandet av traditionella sociala trygghetsförmåner då förhandsavgörandet inte avgjordes i stor avdelning.⁶⁹ Förhandsavgörandet indikerar ett ingripande para-

⁶⁸ EU-domstolens dom *Brey*, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkten 64.

⁶⁹ Se även Paju, J. (2016). "EU-domstolens begränsning av åtkomst till sociala trygghetsförmåner", *Europarättslig tidskrift* 2016/3 s. 502.

digmskifte som exkluderar ett stort antal personer från tillgången till förmåner som de typiskt sett bör få tillgång till vid bosättning. Avsaknaden av resonemang i domen om när en nationell inskränkning är att ses som godtagbar för att skydda de offentliga finanserna gör läget svårbedömt hur ingående en medlemsstat har att redovisa behovet av en sådan inskränkning. Vidare kan konstateras att den efterföljande proportionalitetsbedömningen inte klargör när en kontroll av uppehållsrätt är att förstås som systematisk då den brittiska kontrollen, som godtogs som proportionerlig, i akt och mening torde vara systematiskt gentemot den aktuella personkretsen.

Vad avser utvisning av unionsmedborgare kan konstateras att av tidigare domar från EU-domstolen framgår det att vid eventuella utvisningsbeslut måste medlemsstaten beakta om det är fråga om tillfälliga ekonomiska svårigheter samt andra omständigheter som kan vara av vikt i det enskilda fallet.⁷⁰ Proportionalitetsprincipen gäller alltså även vid utvisningsbeslut.

Det faktum att det återstår en del frågor kring till den praktiska tillämpningen och att det inte finns ett tydligt rättsläge kring uppehållsrättsliga bedömningar kan skapa en rättsosäker situation för den enskilde eftersom det är svårt för denne att i gällande rättsläge kunna veta sina rättigheter och skyldigheter. Det samma torde gälla utifrån ett medlemsstatsperspektiv. Redan i dag har vissa medlemsstater, såsom Frankrike och Nederländerna, valt att ställa krav på laglig vistelse för att erhålla sociala trygghetsförmåner. Ett sådant krav finns också i Finland även om ett intyg eller liknande gällande laglig vistelse i landet inte krävs vid bedömning av rätt till förmån. Å andra sidan krävs inte laglig vistelse i exempelvis Italien samt bara för vissa förmåner i Belgien och Tyskland.⁷¹

Sammantaget finner jag, mot bakgrund av ovanstående att rättsläget innebär en begränsning av den fria rörligheten för icke förvärvsaktiva unionsmedborgare. Av rättspraxis följer att de förmåner som bygger på en individuell behovsprövning samt vissa av de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna anses som socialt bistånd och kan villkoras med krav på uppehållsrätt. När det gäller traditionella socialförsäkringsförmåner kan i dagsläget inte samma slutsats dras.

⁷⁰ EU-domstolens dom *Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

⁷¹ Se bilaga 4.

Framtida behov av att tydliggöra relationen mellan förordning 883/2004 och rörlighetsdirektivet

Min slutsats är att den otydliga relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004 skulle kunna tydliggöras på samma sätt som är fallet mellan förordning 883/2004 och förordning 492/2004, det vill säga genom att införa en artikel i rörlighetsdirektivet att dess bestämmelser inte påverkar bestämmelserna i förordning 883/2004, alternativt inom vilka områden rörlighetsdirektivet påverkar bestämmelserna inom förordningen. Ett annat alternativ som jag bedömer skulle underlätta tolkningen av förhållandena mellan de två rättsakterna skulle vara om en definition av begreppet socialt bistånd infördes i rörlighetsdirektivet samt en definition av medicinsk hjälp infördes i förordningen.

Nyligen har dock Europeiska kommissionens förslag för ändring av förordning 883/2004 offentliggjorts. Det innebär förändringar för icke förvärvsaktiva personers tillgång till sociala förmåner där den föreslagna lösningen innebär att det i likabehandlingsprincipen i förordning 883/2004 görs en hänvisning till begränsningarna i rörlighetsdirektivet.⁷²

22.5 Uppehållsrätt och tillgång till sociala trygghetsförmåner i Sverige

Förslag: Hänvisningen till socialtjänstlagen i 8 kap. 9 § UtL ska tas bort, eftersom det är möjligt att tolka orimlig belastning bredare än bistånd enligt socialtjänstlagen. Dessutom föreslås ett förtydligande i UtL för att vara i bättre överrensstämmelse med lydelsen i rörlighetsdirektivet. Krav på uppehållsrätt införs för äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer.

⁷² European Commission, (2016). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004*, COM (2016) 815 final.

Skälen för förslagen

För närvarande finns i svensk lagstiftning inget krav på en uppehållsrätt enligt 3 a kap. UtL för att en person ska få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen avseende bosättningsbaserade förmåner.

Försäkringskassan har tidigare bedömt en persons uppehållsrätt i samband med bedömning om rätt till förmåner, men sedan en tid tillbaka görs inte en sådan bedömning eftersom lagstöd bedöms saknas.⁷³ Möjligheten att bedöma uppehållsrätt i samband med bedömning om rätt till förmåner har prövats i HFD. I målet, som rörde ett par som var brittiska medborgarna och inte hade uppehållsrätt i Sverige vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut om bostadsbidrag, konstaterade HFD att det inte finns ett uttryckligt krav på uppehållsrätt varken i socialförsäkringsbalkens bestämmelser om bosättning eller i reglerna för bostadsbidrag. Det aktuella paret hade därefter blivit folkbokförda och frågan om Försäkringskassan kunde pröva uppehållsrätt ställdes inte på sin spets i avgörandet.⁷⁴

Skatteverket gör en bedömning av uppehållsrätt i samband med folkbokföring. Eftersom tillgång till hälso- och sjukvård är en bosättningsbaserad förmån, där bosättningsbegreppet sammanfaller med begreppet i folkbokföringslagen, är uppehållsrätten indirekt ett krav för tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige.

Här finns en potentiell konflikt mellan kravet på uppehållsrätt för att bli folkbokförd för icke yrkesaktiva unionsmedborgare och EU-rättslig bosättning i Sverige enligt förordning 883/2004. Icke-förvärvsaktiva kan endast anses bosatta i folkbokföringslagens mening om de tecknar en sjukförsäkring som täcker hälso- och sjukvård i Sverige (samt uppfyller övriga krav på att beviljas uppehållsrätt). Folkbokföringen uppställer med andra ord ytterligare krav för bosättning för icke yrkesaktiva utöver de krav som finns i förordning 883/2004, vilket torde vara oförenligt med unionsrätten i de fall Sverige är behörig stat och de icke yrkesaktiva bedöms som EU-rättsligt bosatta i landet eftersom dessa personer då bör omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen och ha tillgång till förmåner på samma villkor som övriga bosatta i landet i den mån de uppfyller

⁷³ IM 2013:141.

⁷⁴ HFD 2014 not. 20.

förmånsvillkoren. Personer från denna grupp borde således ha tillgång till hälso- och sjukvård från den dagen de kan anses bosatta i Sverige enligt förordning 883/2004:s regler om tillämplig lagstiftning. Jag föreslår därför bland annat nya bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen och lagen om läkemedelsförmåner m.m. för att tydliggöra tillgång till hälso- och sjukvård för denna grupp. Vidare är det viktigt att i detta sammanhang understryka att Försäkringskassans möjlighet att utfärda intyg som styrker tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård (för personer som inte är folkbokförda i Sverige, men som omfattas av svensk lagstiftning enligt samordningsbestämmelserna) redan i dag delvis löser denna problematik (se vidare kapitel 14 och 25).

En annan fråga med direkt relevans för uppehållsrätt är att de icke förvärvsaktiva unionsmedborgarna i samband med folkbokföring ska kunna visa att de har en sjukförsäkring som täcker kostnaderna för hälso- och sjukvård i Sverige, men i samband med att de folkbokförs får automatisk rätt till subventionerad hälso- och sjukvård (genom att de blir folkbokförda och då anses som bosatta i Sverige enligt hälso- och sjukvårdslagen). Det borde betyda att de i praktiken inte behöver nyttja sin sjukförsäkring eller kan avsäga sig den eftersom eventuella kostnader för hälso- och sjukvården framdeles täcks av det allmänna svenska hälso- och sjukvårdssystemet. I ett mål som berörde frågan om heltäckande sjukförsäkring har Migrationsdomstolen dock inte tagit ställning till om personen i fråga kunde säga upp sin försäkring efter att han eller hon blivit folkbokförd.⁷⁵ Det framstår således fortsatt oklart om kravet på heltäckande sjukförsäkring verkar uppfyllas av den svenska hälso- och sjukvårdslagstiftningen när en person bosätter sig i Sverige (i folkbokföringslagens mening).

Hänvisningen till socialtjänstlagen tas bort

EU-rätten tar sikte på att underlätta gränsöverskridande rörlighet. Arbetstagarnas särskilda rättigheter fastställs i förordning 492/2011. Rätt till social trygghet för unionsmedborgare i gränsöverskridande situationer inom EU/EES regleras i förordningarna 883/2004 och

⁷⁵ MIG 2012:15 och MIG 2015:15.

987/2009. Rörlighetsdirektivet avser att tydliggöra den fria rörligheten för unionsmedborgare och fastställer villkor och begränsningar vad gäller unionsmedborgares rätt att röra sig fritt och uppehålla sig inom EU. Rätten till fri rörlighet och socialt bistånd avseende icke förvärvsaktiva unionsmedborgare villkoras enligt EU-rätten. Medlemsstaterna har dock motsatsvis även möjlighet att tillämpa mer gynnsamma villkor för personer som omfattas av rörlighetsdirektivet.⁷⁶ De flesta av rörlighetsdirektivets bestämmelser har införlivats i utlänningslagen, främst i 3 a kap. och 8 kap UtL.

Jag föreslår att det sociala biståndssystemet i UtL ska tolkas bredare än vad som är fallet i dag mot bakgrund av rörlighetsdirektivets ordalydelse i artiklarna 7 och 14, (vilka anger de sociala biståndssystemen) samt EU-domstolens och svensk rättspraxis. Min bedömning är därför att orimlig belastning för det sociala biståndssystemet inte bör begränsas till socialtjänstlagen eftersom andra förmåner än de som utgår enligt socialtjänstlagen kan anses omfatta av det sociala biståndssystemet. Jag föreslår därför att ta bort begränsningen ”enligt socialtjänstlagen” som framgår i 8 kap. 9 § UtL. Bestämmelsen avser endast de tre första månaderna av uppehållsrätt. Jag bedömer därutöver att förslaget kan bidra till en ökad rättsäkerhet och transparens för enskilda genom att unionsrätten tillämpas uniformt.

Jag bedömer vidare att det finns behov av att förtydliga 3 a kap. 3 punkten 3 och 4 i UtL med beaktande av artikel 7.1 b i rörlighetsdirektivet. Enligt 3 a kap. 3–4 punkterna UtL anges att en EES-medborgare har uppehållsrätt i mer än tre månader om han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige (uppehållsrätt). I punkten 3 framgår att studenter och deras familjemedlemmar ska ha tillräckliga tillgångar för sin försörjning. Jag föreslår att det i lydelsen i 3 a kap. 3 punkterna 3 och 4 UtL, framgår på samma sätt som det uttrycks i artikel 7 i rörlighetsdirektivet, att personen ska ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning på det sociala biståndssystemet samt ha heltäckande sjukförsäkring. Förändringen att byta ut begreppet försörjning mot orimlig belastning innebär att det kan tolkas bredare och även omfatta andra förmåner än ekonomiskt bistånd. Detta rör uppehållsrätt överstigande tre månader. I 8 kap. 10 § UtL får en EES-medborgare eller en familje-

⁷⁶ Artikel 37 i rörlighetsdirektivet.

medlem till en EES-medborgare som har vistats i Sverige mer än tre månader och som inte har uppehållsrätt, utvisas om han eller hon uppehåller sig i landet, men saknar de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig här. Beslut om utvisning fattas av Migrationsverket.⁷⁷

Behov av att ändra nuvarande definition av det sociala biståndssystemet i UtlL

Definitionen av ett socialt biståndssystem i en medlemsstat är avgörande för när en person kan anses utgöra en orimlig belastning av systemet. I dag bedöms huruvida en person är en belastning på det sociala biståndssystemet utifrån socialtjänstlagen.

Rörlighetsdirektivet har ingen definition av socialt bistånd. I artikel 8.4 rörlighetsdirektivet framgår vad som anses utgöra tillräckliga tillgångar (för att ge en icke förvärvsaktiv unionsmedborgares uppehållsrätt som avses i 7.1 b). Enligt artikel 8.4. får medlemsstaterna inte fastställa något fast belopp som de anser vara ”tillräckliga tillgångar”, utan de måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. Detta belopp får inte överstiga den beloppsgrens under vilket medborgare i den mottagande medlemsstaten är berättigade till socialt bistånd, eller, om detta kriterium inte kan tillämpas, högre än minimipensionen (inom socialförsäkringssystemet) i den mottagande medlemsstaten. Artikel 8.4 i rörlighetsdirektivet kopplar således samman socialt bistånd och social trygghet och när det ska fastställas om en unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat (se vidare kapitel 10).

I förordning 883/2004 är socialhjälp eller medicinsk hjälp undantagna från förordningens sakområde. Dock finns ingen definition av begreppen i förordningen.

Av tidigare rättspraxis framgår att socialt bistånd är det yttersta skydds nätet och är förmåner av socialbidragskaraktär som utgår till följd av personens konkreta behov och som syftar till att ge dem som är i behov av hjälp en skälig levnadsnivå. Socialt bistånd utges som regel utifrån en individuell prövning av den sökandes personliga behov.⁷⁸ En social trygghetsförmån å andra sidan är en lagstadgad rättighet för förmånstagare och bedömningen om rätt till förmån

⁷⁷ 8 kap. 18 § UtlL.

⁷⁸ EU-domstolens dom *Hughes*, C-78/91, ECLI:EU:C:1992:331, punkten 17.

utgår från objektiva villkor. Sociala trygghetsförmåner beviljas utan någon individuell och skönsmässig bedömning av berörda personers personliga behov.⁷⁹ Dessa förmåner hänförs till de sociala risker som anges i artikel 3 i förordning 883/2004.

Inslaget av individuell behovsprövning förefaller vara den tydligaste skiljelinjen mellan socialt bistånd och sociala trygghetsförmåner.⁸⁰ Dock finns förmåner, särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner, som har karaktär av både socialt bistånd och sociala trygghetsförmåner. I artikel 70 i förordning 883/2004 föreskrivs att dessa särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna inte behöver exporteras.

För att förmånerna ska ses som särskilt icke avgiftsfinansierade kontantförmåner ska förmånerna uppfylla följande tre villkor.

- De ska vara ett tillägg, ersättning eller komplettering för att täcka de risker som omfattas av de försäkringsgrenar som anges i artikel 3 i förordningen. De ska garantera en minimiinkomst i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i medlemsstaten. De ska vidare till sin karaktär utgöra socialt bistånd som grundar sig på ekonomisk och social hänsyn enligt fastställda objektiva rättsliga kriterier. De ska utges i stället för eller som tillägg till en social trygghetsförmån och kan skiljas från sådana förmåner.
- Finansieringen ska uteslutande härröra från generella skattemedel för att täcka offentliga utgifter. Förmånerna ska alltså inte vara beroende av någon avgiftsinbetalning för att finansiera de sociala trygghetssystemen.
- Särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner ska anges i bilaga X i förordning 883/2004.

Genom EU-domstolens domar *Brey*, *Dano*, *Alimanovic* och *García-Nieto* kan medlemsstaterna förbehålla de särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna till i landet bosatta personer och EU-domstolen har även lagt till ett ytterligare krav på uppehållsrätt för dessa förmåner för icke förvärvsaktiva unionsmedborgare. Det kan noteras att

⁷⁹ EU-domstolens dom i förenade målet *Habelt m.fl.* C-396/05, C-419/05 och C-450/05 ECLI:EU:C:2007:810, punkten 63 och däri angiven rättspraxis.

⁸⁰ EU-domstolens domar mål *Hoeckx* C-249/83, ECLI:EU:C:1985:139 och *Hughes*, C-78/91, ECLI:EU:C:1992:331.

EU-domstolen åsidosätter den politiska överenskommelsen från år 1992⁸¹ där medlemsstaterna kom överens om att de särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna ska utges i bosättningslandet och är undantagna från export. Å andra sidan kan det utifrån bland annat ett samhällsekonomiskt samt legitimitetsperspektiv för välfärdsstaten vara problematiskt att de särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna kan utges från första bosättningsdagen och bidra till tillräckliga tillgångar för att en person ska uppfylla rörlighetsdirektivets krav att inte utgöra en orimlig belastning gentemot vistelsestatens sociala biståndssystem. Detta är bland annat beroende på graden av social tillit, solidaritet samt perceptionen av demos i respektive medlemsstat, exempelvis huruvida solidariteten är begränsad till en viss grupp, medborgare i samma stat eller om den är bredare än så.

Tillit kan beskrivas i ett bredare sammanhang som social tillit eller social kapital. Det senare beskrivas som graden av tillit mellan individer, grupper och samhällen samt omfattningen av dessa kontakter. Länder med hög social tillit har i allmänhet också högre kvalitet i sina offentliga institutioner och en mindre omfattande korruption. Sverige och de övriga nordiska länderna betraktas generellt som länder med hög tillit.⁸² Som jag har konstaterat i mina allmänna överväganden är viktiga aspekter för ett bevarande av den höga tilliten till de svenska sociala trygghetssystemen att de även fortsättningsvis uppfattas som rättvisa. De sociala trygghetssystemen är en del av ett samhällskontrakt där viljan att betala för systemen är avhängig att föreställningen om att systemet fungerar som avsett.

Sverige har anmält förmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer som särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner.⁸³ Syftet med äldreförsörjningsstödet är att tillgodose grundläggande försörjningsbehov för dem som inte får sin försörjning tryggad genom pension eller andra inkomster. Det är ett statligt stöd för att avlasta samhällets yttersta skyddsnät. Äldreförsörjningsstöd ges efter

⁸¹ Förordning 1247/92, Rådets förordning (EEG) nr 1247/92 av den 30 april 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare och deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, EGT L 136, den 19 maj 1992.

⁸² Sandstig, G. (2013). *Perspektiv på social tillit i stadens olika delar* i Bergström, A., Ohlsson, J. (red). En region för alla? Medborgare, människor och medier i Västsverige. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

⁸³ Bilaga X i förordning 883/2004.

individuell behovsprövning, och är avpassat till skälig levnadsnivå samt utgår som en långvarig form av socialbidrag.⁸⁴ De grundläggande kriterierna leder till att det snarare ska ses som ett socialt bistånd. Även bostadstillägg för pensionärer beviljas efter en prövning av den enskildes ekonomiska förmåga. Dessa förmåner kan således sägas ha inslag av behovsprövning och är anpassade till svenska levnadsvillkor. Jag föreslår därför att krav på uppehållsrätt införs som förmånsvillkor i socialförsäkringsbalken för äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer.

Frågan är om fler svenska bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner i dagsläget skulle kunna omfattas av begreppet social biståndssystem utifrån EU-domstolens praxis. Avgörandet för om en förmån kan omfattas av det sociala biståndssystemet är syftet med ersättningen, det vill säga om avsikten är att ge försörjning till den som inte har tillräckliga tillgångar, och inte under vilket regelverk förmånerna faller under eller vilken myndighet som är ansvarig. Det bör dock noteras i detta sammanhang att på grundval av rättspraxis från EU-domstolen tydliggör Europeiska kommissionens förslag till ny samordningsförordning att medlemsländerna har rätt att besluta att inte bevilja sociala förmåner för ekonomisk icke aktiva EU-medborgare.⁸⁵

Vad gäller renodlade sociala trygghetsförmåner ställer jag mig i dagsläget tveksam till att sådana sociala trygghetsförmåner som inte omfattas av undantaget i artikel 70 skulle kunna villkoras av ett nationellt krav på uppehållsrätt. Jag anser att införa ett krav på uppehållsrätt går tvärtemot grundvalarna med en bosättningsbaserad social trygghet. Som nämnts ovan, undantas medicinsk hjälp från förordning 883/2004. Det är i dag oklart vad medicinsk hjälp närmare innebär enligt förordning 883/2004. Jag bedömer att det därför är svårt att avgöra vilka svenska förmåner det kan handla om, men att begreppet åtminstone inte kan omfatta sådan hälso- och sjukvård som är reglerat i förordning 883/2004. Dock skulle det vara möjligt att hemtjänst och andra medicinska vårdinsatser inom ramen för socialtjänstlagen är att bedöma som medicinsk hjälp som kan undantas förordningens sakområde. Dessa förmåner skulle i så fall kunna

⁸⁴ Prop. 2001/01:36.

⁸⁵ Det är personer som varken arbetar eller aktivt söker arbete och som inte har laglig rätt att uppehålla sig på medlemsstatens territorium.

omfattas av det sociala biståndssystemet i rörlighetsdirektivets mening och således skulle krav på uppehållsrätt kunna uppställas. Jag bedömer dock att det krävs en djupare analys inom ramen för socialtjänstlagen och andra relevanta regelverk för att närmare kunna bedöma vad som kan anses som medicinsk hjälp som inte omfattas av förordning 883/2004. Detta bedömer jag är utanför utredningens uppdrag.

I *Brey* målet nämns utöver rörlighetsdirektivet även två andra direktiv, nämligen familjeåterföreningsdirektivet och direktivet om varaktigt bosatta, som också reglerar rätten att uppehålla sig och har bestämmelser om socialt bistånd. I familjeåterföreningsdirektivet artikel 7.1 c anges att rätten till familjeåterförening är förbehållen tredjelandsmedborgare med stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja dennes hushåll, utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda staten. I direktivet om varaktigt bosatta nämns att medlemsstaterna får begränsa likabehandlingen för tredjelandsmedborgare i fråga om socialt bistånd och social trygghet till grundläggande förmåner, som anges i skäl 13 i direktivet. Dessa grundläggande förmåner omfattar minimiinkomst, bistånd vid sjukdom, graviditet, föräldrabistånd och långtidsvård. EU-domstolen har även konstaterat att stöd till boendet är en grundläggande förmån under förutsättning att förmånen är avsedd att trygga en värdig tillvaro för dem som saknade medel.⁸⁶

Eftersom EU-domstolens hänvisningar till familjeåterföreningsdirektivet och direktivet om varaktigt bosatta gäller rätten för fri rörlighet och uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare är det dock oklart hur relevanta dessa är för unionsmedborgare.⁸⁷ Bakgrunden är att inom unionsrätten är unionsmedborgares och tredjelandsmedborgare rättsliga status och rätt till likabehandling inte jämförbara. Därför bedömer jag att dessa direktiv i dagsläget inte bör utgöra grunden för att definiera det sociala biståndssystemet i UtLL i Sverige. Definitionen i dessa direktiv är mer omfattande än socialt bistånd där det även tas upp grundläggande förmån som jag inte anser ska omfattas av socialt bistånd exempelvis minimipensioner.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att EU-domstolens rättspraxis verkar peka på att de olika förmånernas syfte och villkor

⁸⁶ EU-domstolens dom, *Kamberaj*, C-571/10, ECLI:EU:C:2011:827.

⁸⁷ Verschueren, H, (2014). "Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of *Brey*", *European Journal of Migration and Law* vol 16.

får en allt mindre betydelse, och att praxis i stället går mot en bredare definition av begreppet sociala biståndssystem.

Även om jag tolkar denna utveckling med viss försiktighet bedömer jag att den riktning som EU-domstolen anför i sin praxis ger skäl till att anta en bredare svensk definition av det sociala biståndssystemet. I dagsläget bedömer jag att det sociala biståndssystemet utöver socialt ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen även kan omfatta socialförsäkringsförmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer. Detta är också i linje med tidigare förarbeten. Som ovan nämndes bedömer jag att det är oklart om övriga bistånd enligt socialtjänstlagen, som hemtjänst och särskilt boende för äldre, inryms i det sociala biståndssystemet.

Orimlig belastning på det svenska biståndssystemet

Rekvisitet för att grund för avvisning ska kunna föreligga är att den enskilde ska utgöra en orimlig belastning på det sociala biståndssystemet. Det innebär att ansvariga myndigheter måste ta ställning till om utbetalningen av en förmån leder till en orimlig belastning för det svenska biståndssystemet.

Utifrån unionsrätten är det inte klarlagt vad som utgör en orimlig belastning utan detta är upp till de enskilda medlemsstaterna att avgöra. Av EU-domstolens rättspraxis framgår dock att en person som begär en förmån inte per automatik kan anses utgöra en orimlig belastning på systemet utan det ska göras en helhetsbedömning i varje enskilt fall av den belastning som beviljandet av en sådan förmån faktiskt skulle ha på det nationella sociala biståndssystemet mot bakgrund av de enskilda omständigheterna. För att kunna bedöma om det är en orimlig belastning är det även relevant att fastställa hur stor andel av förmånstagarna som är unionsmedborgare från en annan medlemsstat.⁸⁸ Europeiska kommissionen har angett exempel på indikatorer för att bedöma huruvida en person är en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. De omfattar bidragets varaktighet och belopp samt den berörda personens

⁸⁸ EU-domstolens dom *Brey*, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkterna 64 och 78.

situation. Belastningen på det sociala biståndssystemet ska som nämnts ovan bedömas utifrån systemet i sin helhet.⁸⁹

Av detta följer att bedömningen om uppehållsrätt i Sverige ska bedömas från fall till fall. Utvisning får heller inte ske omedelbart för att en EU/EES-medborgare eller dennes familjemedlem begär eller uppstår en förmån inom det sociala biståndssystemet. De krav som kan ställas på den enskilde gällande tillräckliga tillgångar begränsas av proportionalitetsprincipen och det finns därför ett behov av att ytterligare tydliggöra tolkningen av proportionalitetsprincipen i relation till belastning av det svenska sociala biståndssystemen. Europeiska kommissionen har angett att detta gäller särskilt de som inte bedriver någon ekonomisk verksamhet.⁹⁰ Det kan innebära att en icke yrkesaktiv blir en orimlig belastning redan när de nyttjar välfärdssystemet (jämför Dano), men frågan kvarstår hur långt medlemsstaterna kan gå för att skydda sina offentliga finanser. Jag anser att det bör vara upp till de svenska domstolarna att tolka UtL och ge denna princip sin innebörd, det vill säga vad orimlig belastning innebär. Det finns framför allt ett behov av att bringa klarhet i huruvida och till vilken grad man i bedömning av proportionalitetsprincipen ska beakta huruvida en person är en orimlig belastning på det svenska sociala biståndssystemet som helhet, eller om bedömningen huvudsakligen ska utgå från den enskildes omständigheter. Viss ledning kan fås från EU-domstolens rättspraxis. Det torde dock i dagsläget vara svårt att hävda att en person som begär eller uppstår äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer utgör en orimlig belastning på det svenska sociala biståndssystemet som helhet. En sådan bedömning förefaller också svårt att göra för en enskild myndighet.

⁸⁹ Dock finns tendenser att EU-domstolen verkar fästa större betydelse vid medlemsstaternas legitima intressen att skydda sina finanser i sin senare rättspraxis. Domstolen har slagit fast att rörlighetsdirektivets mål är att bevara den ekonomiska jämvikten i medlemsstaternas sociala trygghetssystem. I *Dano*-målet gjordes ingen närmare bedömning om det de facto förelåg en orimlig belastning. Även i *Kommissionen mot Förenade Kungariket* saknades en sådan bedömning.

⁹⁰ Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande till Europaparlamentet och Rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.

Hur ska informationen kunna delas mellan berörda myndigheter

I dag torde bedömningarna av huruvida en person är en belastning på det sociala biståndssystemet i huvudsak falla på Skatteverket och socialtjänsten. Det finns dock ingen möjlighet för socialtjänsten att ex officio informera Migrationsverket om enskilda fall som anses utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen på grund av rådande sekretessregler. Myndigheter kan inte utan samtycke lämna ut känsliga personuppgifter.⁹¹ Den ordning som gäller i dag medför att Migrationsverket inte kan informeras om aktuella fall inom ramen för socialtjänsten och därmed inte kan utreda och bedöma om personerna i fråga som saknar uppehållsrätt ska kunna avvisas eller utvisas från Sverige. Frågan kvarstår således till viss del hur berörda myndigheter ska få information om att en enskild person kan utgöra en belastning på det svenska sociala biståndssystemet. År 2014 slopades kravet på registrering i Sverige med bakgrund av det bland annat ansågs vara oklart om registreringsförfarandet stod i överensstämmelse med rörlighetsdirektivet.⁹² Den registreringsmöjlighet som finns enligt rörlighetsdirektivet har inte något med själva uppehållsrätten att göra. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att det inte heller hade någon betydelse vid bedömningen av uppehållsrätt att personen i fråga hade ett sådant intyg. Det var alltså inte en förutsättning för beviljande av en förmån att personen i fråga hade ett sådant intyg.⁹³

Jag bedömer sammantaget att det finns ett behov av att vidare utreda möjliga vägar för hur information ska samlas in och delges berörda myndigheter att en person kan utgöra en orimlig belastning på det svenska sociala biståndssystemet.

Vid en ansökan om äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer måste Pensionsmyndigheten, innan dessa förmåner kan lämnas, utreda om personen har uppehållsrätt i Sverige. För att Pensionsmyndigheten ska kunna bedöma om personen har tillräckliga tillgångar finns ett behov av att kontakta andra myndigheter som kan ha sådan information om personen. Detta är inte möjligt på grund av i dag gällande sekretessbestämmelser. Pensionsmyndigheten kan

⁹¹ 26 kap. 1 § offentlighet- och sekretesslagen.

⁹² Se prop. 2012/13:120 s. 40.

⁹³ EU-domstolens rättspraxis, *Martinez Sala*, C-85/96, ECLI:EU:C:1988:217.

dock inhämta denna information genom ett samtycke från den berörda personen. I det fall det inte ges ett samtycke finns inte ett tillräckligt underlag för att fatta beslut om förmånerna vilket betyder att förmånerna inte kan lämnas.

Beslut om äldreförsörjningsstöd beviljas för en period av högst 12 månader i taget medan beslut om bostadstillägg för pensionärer kan beviljas löpande eller tidsbegränsat, vilket i de här fallen bedöms som lämpligt. Beslut om bostadstillägg kan då följa längden på äldreförsörjningsstödet, det vill säga 12 månader så att uppehållsrätten fortlöpande kan bedömas. Det tidsbegränsade besluten innebär då att uppehållsrätten kommer att bedömas vid varje ansökan. Jag bedömer att det borde vara tillräckligt att pröva uppehållsrätten vid varje inkommen ansökan. Även om uppehållsrätten kan förändras från en dag till en annan bedömer jag utifrån ett administrativt hållbart förhållningssätt att det torde vara tillräckligt att pröva uppehållsrätten vid varje ny ansökan.

Om Pensionsmyndigheten bedömer att en person inte har uppehållsrätt kan det finnas behov av att meddela till exempel Migrationsverket. För att möjliggöra att informationen om uppehållsrätten delas med andra myndigheter bedömer jag dock att sekretessbestämmelserna behöver ses över.

23 Tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner i gränsöverskridande situationer

23.1 Att omfattas av svensk social trygghet vid gränsöverskridande situationer

I vissa fall verkar det finns oklarheter gällande huruvida en bosättningsprövning ska göras i samband med bedömningen av rätt till bosättningsbaserade förmåner för arbetstagare som har Sverige som arbetsland och som omfattas av personkretsen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004).¹

Den fria rörligheten för arbetstagare är en av grundpelarna i Europeiska unionen (EU) och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Den är reglerad i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och kompletteras av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (förordning 492/2011)². Förordning 492/2011 har som mål att förtydliga och förstärka denna rätt till fri rörlighet för arbetstagare. För att säkerställa en enhetlig tillämpning och efterlevnad i praktiken av dessa rättigheter samt likabehandling antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/54/EU av den 16 april 2014 om åtgärder som underlättar utövandet av arbetstagares rättigheter i samband med fri rörlighet för arbetstagare.³ Direktivet handlar om att arbetstagare och deras familjemedlemmar som upplever sig ha drabbats av hinder gällande sin rätt

¹ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

² EUT L 141, 27.5.2011, s. 11–12.

³ EUT L 128, 30.4.2014, s. 8.

till fria rörlighet ska ha tillgång till rättsliga förfarande för att säkerställa efterlevnaden av skyldigheterna enligt artikel 45 i EUF-fördraget och artiklarna 1–10 i förordning 492/2011.⁴ Direktivets krav bedöms redan vara uppfyllt genom svensk nationell rätt.⁵ När det gäller direktivets krav på organ som ska främja, analysera, övervaka och stödja likabehandling har uppdraget för Kommerskollegium i förordning (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium förtydligats. Kommerskollegium har utsetts att vara svensk kontaktpunkt för samarbetet med kontaktpunkter i andra medlemsstater för att främja likabehandling av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Kommerskollegium ska även vid behov samordna oberoende hjälp till arbetstagarerna och deras familjemedlemmar.⁶

Även förordning 883/2004 syftar till att förstärka den fria rörligheten för arbetstagare och egenföretagare. Förordningen behöver ses i ljuset av EUF-fördragets regelverk eftersom det finns viktiga kopplingar mellan förordningen och EUF-fördragets regelverk, som stadgar fri rörlighet för arbetstagare och likabehandling i fråga om sociala förmåner. Det understryks av att EU-domstolen tolkar förordningen mot bakgrund av EUF-fördragets bestämmelser.⁷

Enligt artiklarna 11.1 och 11.3 a i förordning 883/2004 om tillämplig lagstiftning omfattas en arbetstagare av arbetsstatens lagstiftning (*lex loci laboris*), och endast en medlemsstat är behörig stat. Om det exempelvis är arbetsstaten som är behörig enligt förordningen kan inte den staten avsäga sig behörigheten i förhållande till arbetstagare som inte är bosatta på grund av att den medlemsstatens lagstiftning enbart är tillämplig för bosatta. *Lex loci laboris* principen gäller således även om arbetstagaren är bosatt i en annan stat. När medlemsstaterna fastställer villkoren för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett nationellt system för social trygghet har de en skyldighet att följa bestämmelserna i EU-rätten. Enligt EU-domstolens rättspraxis kan inte bosättningskrav uppställas från arbetslandets sida eftersom detta skulle leda till att principen *lex loci laboris* skulle förlora sin innebörd.⁸ Enligt EU-domstolens rättspraxis i *Caves Krier Frères Sàrl* är ett bosättningskrav i princip olämpligt vad

⁴ DS 2015:36 om genomförandet av EU:s direktiv om fri rörlighet för arbetstagare.

⁵ DS 2015:36, s. 7.

⁶ SFS 2016:351.

⁷ Se t.ex. EU-domstolens dom, *Hendrix*, C-287/05, ECLI:EU:C:2007:494, punkten 52.

⁸ EU-domstolens dom i *Kits van Heijningen* C-2/89, ECLI:EU:C: 1990:183, punkterna 20–22.

gäller migrerande arbetstagare och gränsarbetare eftersom dessa, genom sitt arbete, i princip har blivit tillräckligt integrerade i samhället för att kunna åberopa principen om likabehandling med arbetstagare som är medborgare respektive bosatta i medlemsstaten.⁹

Det kan i en svensk kontext anses främmande att hälso- och sjukvård omfattas av samordningen av social trygghet eftersom det i Sverige finns i ett parallellt system till socialförsäkringssystemet. Det har sin förklaring i de ursprungliga medlemsstaternas organisation av hälso- och sjukvården. I enlighet med förordning 883/2004 är hälso- och sjukvård en vårdförmån. Det innebär att den inte kan exporteras utan den ska ges i den behöriga medlemsstaten. Oftast bor och arbetar personer i samma stat, men för att underlätta för de som inte gör det finns särskilda bestämmelser i artiklarna i förordning 883/2004 (se vidare kapitel 25).

Gällande tillgång till förmåner har förvärvsaktiva personer rätt till likabehandling vad gäller sociala förmåner enligt förordning 492/2011. Även om den fria rörligheten gäller för alla unionsmedborgare är det personer som är förvärvsaktiva som har det starkaste skyddet.

Begreppet ”sociala förmåner” har tolkats extensivt av EU-domstolen och avser alla förmåner, med eller utan koppling till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns landets egna arbetstagare.¹⁰ Även gränsarbetare omfattas av förordning 492/2011 och ska likabehandlas vad gäller rätten till sociala förmåner. Sociala förmåner enligt förordning 492/2011 är bredare än sociala trygghetsförmåner i förordning 883/2004 och kan omfatta även sådana förmåner som inte täcks av artikel 3 i förordning 883/2004. Arbetstagare har enligt förordning 492/2011 även tillgång till sociala förmåner i medlemsstaten. Med sociala förmåner avses exempelvis adoptionsbidrag (som är exkluderat från förordning 883/2004) studielån, rabattkort för resor för stora familjer, minimiersättningar för en skälig levnadsnivå (motsvarar försörjningsstöd i Sverige) samt bostadsbidrag. Förmånerna behöver alltså inte vara kopplade till anställning utan kan vara sådana som utges till landets egna medborgare och således även till arbetstagare.

⁹ EU-domstolen dom i *Caves Krier Frères Sàrl*, C-379/11, ECLI:EU:C:2012:798, punkten 53. (Se även kapitel 10 för en utförligare beskrivning av målet).

¹⁰ EU-domstolens dom i *Even*, C-207/78, ECLI:EU:C:1979:174, punkten 22.

Utöver den EU-rättsliga bakgrunden till mitt ställningstagande, anser jag att det är skäligt att arbetstagare från andra medlemsstater som betalar socialavgifter och skatt i Sverige och därmed bidrar till det svenska välfärdssystemet även ska ha tillgång till systemen på likartade villkor som personer i icke gränsöverskridande situationer.

Jag gör, mot bakgrund av ovanstående, bedömningen att personer som omfattas av svensk socialförsäkring genom arbete, enligt förordning 883/2004, men som inte anses bosatta i Sverige enligt nuvarande 5 kap. 2 och 3 §§ SFB, är försäkrade för både bosättnings- och arbetsbaserade förmåner.

23.2 Socialförsäkringstillhörighet för personer som gör tillfälliga arbetsuppehåll

Bedömning: Tjänstlediga i gränsöverskridande situationer bör ses som arbetstagare i SFB om de uppbär en kontantförmån på ett sådant sätt att den skyddar vederbörandes sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för att de fortsättningsvis ska omfattas av arbetslandets lag. Tjänstledighet är i övriga fall inte en grund för att vara fortsatt omfattad av svensk socialförsäkring efter att efterskyddstiden löpt ut.

Skälen för bedömningen: 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 (förordning 1408/71) omfattar främst anställda personer och de som tidigare arbetat och omfattas av sociala trygghetssystem (som gäller anställda), men som inte längre är anställda. EU-domstolen har konstaterat att det innebär att en person står kvar i det senaste arbetslandets lagstiftning även om han eller hon upphör att vara förvärvsaktiv där.¹¹ Konsekvenserna av detta blev att personen tvingades stå kvar i arbetslandets lagstiftning trots att rätten till ersättning löpt ut och att denne hade rätt till förmåner enligt bosättningslandets lag. För att lösa denna problematik infördes artikel 13.2 f i förordning 1408/71, som stadgar att en person för vilken

¹¹ EU-domstolens dom *Ten Holder*, C-302/84, ECLI:EU:C:1986:242, punkten 10.

lagstiftningen i en medlemsstat upphört att gälla ska omfattas av bosättningslandets lag. Enligt artikel 10 b i förordning 574/72 ska det avgöras av lagstiftningen i det aktuella medlemslandet. En motsvarande bestämmelse finns inte i förordning 883/2004 eller 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 (förordning 987/2009). I förordning 883/2004 anges att artikel 11.3 e endast är tillämplig för en person för vilken de andra reglerna för att peka ut tillämplig lag inte är tillämpliga. I dessa fall omfattas personen av lagstiftningen i bosättningsstaten.

Frågan om vilken lagstiftning som ska gälla vid tillfälliga arbetsuppehåll, som föräldraledighet och tjänstledighet, och från vilken tidpunkt är en komplicerad fråga inom EU-rätten och den påverkar tillämplig lagstiftning både vid flytt till och från Sverige. Detta berör främst de som icke är yrkesaktiva, men även dessa personer kan i vissa fall anses som anställda. I *Kuusijärvimålet*, som gällde den svenska föräldrapenningen, konstaterade EU-domstolen att en kvinna, som hade varit arbetslös innan hon blev föräldraledig och lämnat Sverige under den tid hon uppbar föräldrapenning, inte längre skulle omfattas av det senast arbetslandet lagstiftning (det vill säga Sveriges lagstiftning). EU-domstolen menade att personer som upphört att vara yrkesverksamma ska utförsäkras från det senaste arbetslandet i samband med flytt till annan unionsstat. I svensk rättspraxis kom målet att innebära att föräldrapenning drogs in för personer som lämnade Sverige och inte hade någon anställning kvar i landet, medan de som var tjänstlediga från arbete i landet inte ansågs ha upphört med all yrkesverksamhet.¹² I *Dodl och Oberhollenzer*-målet som handlade om att tillhöra det sociala trygghetssystemet för föräldralediga i en gränsöverskridande situation, konstaterade EU-domstolen att för att anses som anställd i förordning 1408/71 räckte det att vara försäkrad för en enda social risk enligt det nationella systemet för social trygghet. Att anställningsförhållandets huvudförpliktelser upphör under viss tid fråntar inte, enligt EU-domstolen, personens ställning som arbets-

¹² Se RÅ 1999 ref. 4 och 2004 not. 213.

tagare. Det är dock upp till det enskilda medlemslandet att avgöra om en person omfattas av någon gren av social trygghet.¹³

Det är således oklart utifrån dessa rättsfall huruvida en person som gör ett tillfälligt arbetsuppehåll men som har kvar sin anställning kan vara skyddad mot utförsäkring i samband med bosättning utomlands enbart genom att ha kvar sin anställning eller om person endast behöver omfattas av någon gren av socialförsäkringen för att vara fortsatt försäkrad i Sverige. EU-domstolens rättspraxis kan medföra svårigheter för det svenska socialförsäkringssystemet som är uppdelad på två försäkringsgrenar (bosättning och arbete). Problematiken belyses i ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm som rörde en kvinna som var tjänstledig från sin anställning i Sverige för att med studiemedel studera i Frankrike mellan åren 2005–2007. Därefter beslutade Försäkringskassan att kvinnan skulle avregistreras från svensk socialförsäkring mot bakgrund av att hon inte längre var bosatt i Sverige, vilket medförde att hennes vårdbidrag, barnbidrag och flerbarnstillägg drogs in. Kvinnan menade i sin tur att hon var tjänstledig och inte hade upphört med all yrkesverksamhet i Sverige. Försäkringskassan påpekade då att en person som är tjänstledig från sitt arbete inte är att se som anställd enligt förordningen (artikel 13.2 a i 1408/71 jfr med 11.3 a i förordning 883/2004).¹⁴ Försäkringskassan menade vidare att tjänstledigheten saknade relevans så länge hon inte uppfyllde villkoren för att erhålla en förmån som har med anställningen att göra samt att förmånen skulle tas ut på ett sådant sätt att SGI skyddades. Kammarrätten konstaterade först att artikel 13.2 f i förordning 1408/71 inte hindrar att en medlemsstat uppställer krav på att en person som upphört att vara yrkesverksam i staten måste vara bosatt i den aktuella staten för att omfattas av dess lagstiftning. Därefter fastslog Kammarrätten att kvinnan, i enlighet med 13.2 a i förordning 1408/71, var att anse som fortsatt anställd i Sverige för att hon inte helt hade upphört att vara yrkesverksam i landet, vilket medförde att bosättningskrav i Sverige inte kunde upprätthållas. Kvinnan omfattades inte heller av en annan stats sociala trygghetssystem. Mot denna bakgrund bedömde domstolen att

¹³ EU-domstolens dom i de förenande målen *Dodl och Oberhollenzer*, C-543/03, ECLI:EU:C:2005:364, punkterna 30–33.

¹⁴ Försäkringskassans vägledning 2004:11, *Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner*, version 4, s. 63 ff.

kvinnan hade rätt till bosättningsbaserade förmåner i Sverige.¹⁵ Målet överklagades till HFD som inte meddelade prövningstillstånd.¹⁶ Kammarrättens avgörande är i linje med den rättspraxis som utarbetades efter Kuusijärvimålet, det vill säga att tjänstlediga personer inte kan anses ha upphört med all yrkesverksamhet i Sverige och därmed kan bli berättigade bosättningsbaserade förmåner.¹⁷ Det får dock anses oklart hur det ovan nämnda kammarrättsavgörande förhåller sig till SFB och de allmänna råden där tjänstledighet inte utgör en grund för att stå kvar i det svenska socialförsäkringssystemet.

Frågan som kom upp i kammarrättsmålet kvarstår därför gällande hur man ska se på de som är tjänstlediga från en anställning i Sverige och som är bosatta utanför landet och som ansöker om fortsatt utbetalning av bosättningsbaserade förmåner. Ska personen ha upphört med all yrkesverksamhet i Sverige (jfr Kuusijärvidomen) eller är det dagens reglering i det svenska regelverket (SFB och allmänna råd) som ska tillämpas för bedömningen när tjänstledighet inte är en grund för att fortsätta omfattas av den svenska socialförsäkringen.¹⁸

I artikel 1 a förordning 1408/71 är anställda den som är försäkrad, obligatoriskt eller frivilligt mot en eller flera sociala risker som täcks av grenarna i ett system för social trygghet. Det är alltså inte anställningsförhållandet utan skyddet mot risker som är avgörande för huruvida de tillhörde personkretsen för vilken förordning 1408/71 är tillämplig. Att anställningsförhållandet upphör under en viss tid innebär dock inte att ställningen som arbetstagare upphör. I förordning 883/2004 är detta förändrat, eftersom det inte längre anges att skyddet för sociala risker är relevant för att anses som anställd. Definitionen av begreppet anställd uppfattas som snävare i förordning 883/2004 jämfört med förordning 1408/71 eftersom det är arbete som anställd enligt den nationella rätten och inte skyddet för sociala risker som är relevant. Jag bedömer att det bör innebära att en person som gör uppehåll, exempelvis som är tjänstledig under en längre period, inte längre är att anse som anställd enligt förordning 883/2004.

¹⁵ Kammarrätten i Stockholm, mål nr. 1222-1224-12.

¹⁶ HFD mål nr. 2410-2412-10.

¹⁷ RÅ 2000 ref. 20.

¹⁸ Underlag inlämnat till utredningen av universitetslektor Emma Holm, Juridiska institutionen Lunds universitet.

Det bör vidare uppmärksammas att även reglerna om tillämplig lagstiftning för att omfattas av bosättningslandets lag är olika i de båda förordningarna. I förordning 883/2004 anges att artikel 11.3 e endast är tillämpligt på en person för vilken de andra reglerna för att peka ut tillämplig lag inte är tillämpliga. En sådan person omfattas av lagstiftningen i bosättningsstaten. Artikel 13.2 f i förordning 1408/71 stadgar att den för vilken lagstiftningen i en medlemsstat upphört att gälla ska omfattas av bosättningslandets lag. Enligt artikel 10 b i förordning 574/72 är det lagstiftningen i den aktuella medlemsstaten som ska avgöra om lagstiftningen upphört att gälla. En motsvarande bestämmelse finns inte i förordning 883/2004 eller förordning 987/2009. De som inte uppbär en kontantförmån från arbetsstaten under ett tillfälligt arbetsuppehåll kommer att omfattas av bosättningslandets lag. De som flyttar till Sverige har rätt att omfattas av det nya bosättningslandets lagstiftning, men det är oftast inte möjligt att ta del av arbetsbaserade förmåner i ett land där man inte har arbetat eftersom man måste uppfylla nationella villkor för rätt till sådana förmåner.

Mot bakgrund av de skillnader som finns mellan regelverken och att tidigare rättspraxis till viss del har förlorat sin betydelse bedömer jag att även om en tjänstledig person har kvar sin anställning i Sverige bör denne socialförsäkringsrättsligt inte anses som anställd enligt förordningens definition under tjänstledigheten och därmed kunna fortsätta att omfattas av den svenska socialförsäkringen (här bortses från de som uppbär förmåner). De personer som är tjänstlediga från sitt arbete i Sverige och som inte uppbär en kontantförmån bedömer jag inte ska kunna ses som anställda under längre tid än efterskyddstiden. Med andra ord så är inte tjänstledighet en grund för att kvarstå i den svenska socialförsäkringen mer än under viss tid, vilket bör begränsas till efterskyddstiden. Det innebär att en person inte blir utförsäkrad från Sverige (om det är det tidigare arbetslandet) så länge en kontantförmån på grund av arbete tas ut från socialförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen. De svenska förmånerna som är kontantförmåner och som är aktuella är graviditetspenning, föräldrapenning (ersättning på grund och SGI-nivå), tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringsersättning och närståendepenning. Även arbetslöshetsersättning är en kontantförmån.

Även om artikel 11.2 i förordning 883/2004 delvis har löst problematiken kring utförsäkring av icke förvärvsaktiva som har en arbets-

baserad kontantförmån finns oklarheter kring under hur lång tid en person ska kunna fortsätta att omfattas av socialförsäkringen samt vilka krav som ska finnas på hur den arbetsbaserade kontantförmånen ska tas ut. För svensk del gäller detta framför allt föräldrapenningen som kan tas ut under lång tid och i olika omfattning. Enligt Försäkringskassan måste förmånen tas ut på ett sådant sätt att SGI är skyddad, annars kan det inte finnas rätt att under tiden med förmån omfattas av arbetslandets lagstiftning, det vill säga svensk lagstiftning.

Jag bedömer i likhet med Försäkringskassan att endast de som tar ut förmåner på ett sådant sätt att SGI skyddas ska fortsätta att omfattas av svensk socialförsäkring under tillfälligt arbetsuppehåll. Denna tolkning bidrar till att hindra att en person skulle kunna ta ut exempelvis föräldrapenning i väldigt liten omfattning under tid i annat land och därmed fortsätta att omfattas av svensk socialförsäkring under lång tid. Det kan även innebära att den som uppbär någon av dessa kontantförmåner också kan ha rätt att ta del av andra arbetsbaserade förmåner eftersom endast en medlemsstats lagstiftning ska gälla (*single state rule*).

23.3 Att som bosatt (icke yrkesaktiv) i Sverige få rätt till arbetsbaserade förmåner

Bedömning: Principen om likställande bör användas med viss försiktighet eftersom en generös tillämpning för Sveriges del torde innebära att indelningen mellan förmåner baserade på bosättning respektive arbete förlorar betydelse. Detta kan i sig få långtgående negativa konsekvenser för välfärdsstatens legitimitet och finansiering. De principer som slogs fast i EU-domstolen bör enbart gälla för föräldrapenning.

Skälen för bedömningen: Förhållandet mellan bosättning i Sverige och de arbetsbaserade förmånerna för icke yrkesaktiva är i en EU/EES-kontext i vissa fall komplicerad. Gällande arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner kräver dessa förmåner att det finns en sjukpenninggrundande inkomst (SGI), vilket icke yrkesaktiva som regel inte har. Det finns också som krav i svensk nationell rätt att

den försäkrade personen måste tillhöra den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen för att SGI ska kunna fastställas.¹⁹ Bergström-målet och även Hermansson-målet²⁰ i EU-domstolen är tämligen belysande för att beskriva hur tillhörighetsfrågan och även rätten till svenska socialförsäkringsförmåner kan påverkas av förordningens principer. I Bergström-målet tog domstolen inte ställning till vilken lagstiftning som var tillämplig eftersom det var ostridigt att kvinnan i målet omfattades av svensk lagstiftning på grund av bosättning. Frågan i målet var om hon kunde vara berättigad till svensk föräldrapenning på SGI-nivå i Sverige baserat på tidigare arbete i Schweiz. Föräldrapenning på SGI-nivå är en arbetsbaserad förmån (som enligt nationell svensk rätt kräver att man har varit försäkrad för en SGI under 240 dagar före barnets födelse. SGI är även en förutsättning för att beräkna förmånens storlek).²¹ Bergström hade nekats föräldrapenning på SGI-nivå av Försäkringskassan som endast bedömde att hon hade rätt till föräldrapenning på grund- och lägstanivå (en bosättningsbaserad förmån). EU-domstolen konstaterade dock att Bergström som bosatt i Sverige skulle ha rätt till föräldrapenning på SGI-nivå eftersom hon hade fullgjort de 240 dagarna i Schweiz (med tillämpning av sammanläggningsprincipen och likställande i förordning 883/2004). Domstolen beaktade även likabehandlingsprincipen som bygger på att migrerande arbetstagare inte ska gå miste om sociala trygghetsförmåner i jämförelse med andra arbetstagare som inte har utövat denna rätt. Bergström fick då som enbart bosatt i Sverige rätt till en arbetsbaserad förmån.

Mot bakgrund av Bergström- och Hermansson prejudikaten pekar rättsutvecklingen på att även personer som enligt reglerna om tillämplig lagstiftning anses tillhöra den svenska socialförsäkringen enbart på grund av bosättning kan ha rätt till SGI och därmed arbets-

¹⁹ Det framgår av 25 kap. 3 § SFB att SGI endast kan fastställas för personer som är försäkrade för arbetsbaserade förmåner enligt 4 och 6 kap. SFB. För att en förmån ska kunna utlämnas enligt den aktuella avdelningen i balken krävs också allmänt enligt 23 kap. 4 § SFB ett gällande försäkringsskydd för respektive förmån enligt 4–7 kap SFB. Därigenom kommer även regler om förmåner vid utlandsvistelse med i bilden.

²⁰ HFD 2012 ref. 44 I och HFD 2012 ref. 44 II.

²¹ EU-domstolen har i flera domar prövat just frågan om sammanläggning för uppfyllt 240-dagarsvillkor som måste vara uppfyllt vid ansökan om föräldrapenning på sjukpenningnivå och fastslagit att arbete i annan medlemsstat kan ligga till grund för uppfyllt kvalifikationstid, se exempelvis EU-domstolens mål C-137/04 *Rockler*, ECLI:EU:C:2006:106 och C-185/04 *Öberg*, ECLI:EU:C:2006:107. Sammanläggning av perioder kan alltså bli aktuell i Sverige gäller prövning om det så kallade 240-dagarsvillkoret är uppfyllt vid ansökan om föräldrapenning på sjukpenningnivå.

baserade förmåner, antingen på grundval av arbete i annan EU-stat eller på grundval av arbete i Sverige och SGI-skyddsreglerna.²² EU-domstolen tog dock inte upp SGI-skyddsreglerna i sin dom utan det var endast i Högsta förvaltningsdomstolens domar som det fördes resonemang om dessa.²³ Av EU-domstolens rättspraxis har det skapats en distinktion i den bosättningsbaserade socialförsäkringen mellan de icke yrkesaktiva som har rätt till bosättnings- och arbetsbaserade förmåner utifrån likabehandlingsprincipen (även om det enbart handlar om föräldrapenning) och de som har rätt till enbart bosättningsbaserade förmåner, som barnbidrag och föräldrapenning på grund- och lägstanivå. I SFB finns inte denna distinktion utan den som är försäkrad endast på grund av bosättning i Sverige har enbart rätt till bosättningsbaserade förmåner.²⁴

För Sveriges del kan rättsutvecklingen innebära att personer som omfattas av samordningsbestämmelserna får tillgång till arbetsbaserade förmåner även om de enbart är försäkrade på grund av bosättning. Avgörandet i EU-domstolen gällde dock bara föräldrapenning, och frågan är om rätten till arbetsbaserade förmåner endast ska gälla föräldrapenning eller även andra arbetsbaserade förmåner. Försäkringskassan har tolkat det som att alla förmåner som är baserade på SGI omfattas.²⁵ Detta är dock, enligt min bedömning, inte den enda möjliga tolkningen med bakgrund av skäl 12 i förordning 883/2004, där det framgår att principen om likställande inte ska leda till följder som inte är berättigade objektivt sett eller till att förmåner av samma slag sammansträffas. Dessutom är principens tillämpningsområde omdiskuterat och det är således inte självklart att principen ska ges ett så brett användningsområde att det ska gälla för andra förmåner än föräldrapenning (principens innebörd behandlas vidare nedan). Det är också viktigt att här notera att Bergström-målet avgjordes under förordning 1408/71, som nu i stort har ersatts av förordning 883/2004. I jämförelse med tidigare förordning lägger förordning 883/2004 ett större ansvar på det senaste arbetslandet att betala ut arbetsbaserade förmåner.²⁶ Det talar för att bosättnings-

²² EU-domstolens dom *Bergström*, C-257/10, ECLI:EU:C:2011:839, punkt 22. Se även HFD 2012 ref. 44 II.

²³ HFD 2012 ref. 44 I och II.

²⁴ 5 kap. SFB.

²⁵ Försäkringskassans domsnytt 2012:81.

²⁶ Artikel 11.2 i förordning 883/2004.

landets ansvar att utbetala arbetsbaserade förmåner numera är mer tveksamt eftersom en person kan vara skyddad från utförsäkring från det senaste arbetslandet under tiden en föräldrapenning betalas ut.

Huruvida en person ska få rätt till arbetsbaserade förmåner även om han eller hon enbart är bosatt (det vill säga icke yrkesaktiv) är alltså en fråga om hur långt man ska tolka principerna om likabehandling, likställande av fakta, inkomster, omständigheter eller händelser och sammanläggningsprincipen. Principen om likställande är föremål för diskussion i både internationell²⁷ och svensk doktrin. Diskussionen rör principens innebörd och huruvida den är att ses som en ny princip eller en kodifiering av tidigare rättspraxis och rättsutveckling. Dessutom handlar det om svårigheterna att dra gränsen gentemot förordningens andra principer. Det finns delade uppfattningar om hur relationen mellan likabehandlingsprincipen och principen om likställande ska tolkas. Det har framhållits att principen är ett komplement eller en vidarutveckling av likabehandlingsprincipen.^{28,29} Andra menar att det inte är en helt ny princip, men att det inte heller enbart är en kodifiering av tidigare rättspraxis. Principen är dock begränsad och underordnad de andra principerna, men den behöver utvecklas och preciseras. Viss ledning kan fås genom att studera tidigare svensk rättspraxis, i vilken man kan identifiera områden i den nationella socialförsäkringsrätten där utvecklingen kan kopplas till principen om likställande, bland annat i förhållande till kortfristiga förmåner, som sjukpenning och föräldrapenning. Frågorna i målen har ofta handlat om de svenska kraven om kvalifikationstid (för föräldrapenning eftersom det inte finns liknande för sjukpenning) och SGI. Det kan sammataget konstateras att principen är svårtolkad och att det är svårt att förutse principens räckvidd och det har därför framhållits att det är nationell rättspraxis som ska ge principen dess innehåll. Frågan har väckts om principen också kan leda till en utvidgning av förordningens sakområde på så sätt att principen om

²⁷ Se exempelvis Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*. Se även Jorens, Y., Van Overmeiren, F. (2009). "General principles of Coordination in Regulation 883/2004", *European Journal of Social Security*, volume 11, 1–2.

²⁸ Holm E. (2010). *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund, s. 119.

²⁹ Erhag, T. (2102). "Om EU:s samordning av förmåner från sjuk- och invaliditetsförsäkring", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2012:2 s. 224.

likställande materiellt ändrar nationell lagstiftning.³⁰ Andra är av uppfattningen att principen inte ska användas eftersom det finns risk för en de-facto harmonisering som skulle leda till att inte spelar någon roll i vilken stat personen i fråga arbetar eller har arbetat.³¹ Det finns dock en allmän uppfattning i internationell doktrin att principen medför en grundläggande ändring i samordningsrätten.³²

I skälen till förordning 883/2004³³ framgår att principen om likställande inte ska inkräkta på sammanläggningsprincipen, men förhållandet och skillnaderna mellan dessa principer är svårare att fastslå. Det har framhållits att principen om likställande inte kan skapa kvalifikationstider för att komma in i den svenska socialförsäkringen utan att dessa endast ska beaktas genom sammanläggningsprincipen. Det har även poängterats att det inte finns en klar regel i förordning 883/2004 som uttryckligen undantar erhållandet av försäkringsperioder från att bli en fråga om likställande av omständigheter.³⁴ Sammanläggningsprincipen är avsedd att tillämpas i förhållande till förmåner som förutsätter kvalifikationstider, vilka ofta är arbetsbaserade förmåner. I motsats torde principen om likställande avse arbetsbaserade förmåner som inte kräver kvalifikationstider och det omfattar även bosättningsbaserade förmåner. Innan Bergström-avgörandet var uppfattningen att sammanläggningsprincipen förutsatte att det fanns en försäkringsperiod i den behöriga staten att lägga samman med, men det verkar ha förändrats genom Bergström-avgörandet. Det finns en uppfattning att Bergström-avgörandet är ett uttryck för principen om likställande när det gäller frågan om SGI eftersom EU-domstolen använde en bredare rättslig grund än sammanläggningsprincipen för att komma fram till slutsatsen att arbete och inkomster i en annan medlemsstat skulle ha samma rättsliga verkan i Sverige.³⁵ Detta tydliggör att även om medlemsstaterna ut-

³⁰ Paju, J. (2012). *Introduktion till EU:s socialförsäkringsrätt*, Nordstedts, s. 43. Se även Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrükikoda s. 256 f.

³¹ Erhag T. (2012). "Om EU:s samordning av förmåner från sjuk- och invaliditetsförsäkring" *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2012/2 s. 224.

³² Rennuy, N. (2011). "Assimilation, territoriality and reverse discrimination: a shift in European social security law", *European Journal of Social Law*, 2011/4 s. 313.

³³ Skäl 10–12 i förordning 883/2004.

³⁴ Se även Jorens, Y., Van Overmeiren, F. (2009) "General Principles of Coordination in Regulation 883/2004", *European Journal and Social Security*, volume 11, 1–2. s. 66.

³⁵ Paskalia, V. (2014). "Den nya EU-rättsliga principen om likställande av förmåner, inkomster, omständigheter och händelser: omtumlande nyheter för den svenska socialförsäkringsrätten", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2014/4 s. 463.

formar sina nationella sociala trygghetssystem kan förordningens regelverk i vissa fall begränsa de svenska behörighetskraven.

Utifrån ett snävt nationellt perspektiv kan rättsläget sammanfattas på så vis att Sverige ska betala ut föräldrapenning till personer som Bergström som inte har arbetat i Sverige, men som har arbetat i en annan EU/EES-stat eller Schweiz. Principen utmanar således den nationella föreställningen om solidaritet som bygger på att man bidrar till välfärdsstaten efter sin förmåga. Man kan dock inte bortse i detta sammanhang från att medlemsstaterna har kommit överens om att samordna, men inte harmonisera de sociala trygghetssystemen för att förstärka den fria rörligheten.³⁶

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det är oklart om principen om likställande ska anses omfatta alla nationella krav i förhållande till alla förmåner. Det är möjligt att myndigheter och domstolar kommer att följa Bergström-avgörandet även för andra sociala trygghetsförmåner, men med beaktade av proportionalitetsprincipen bör man se till att principen inte leder till följder som inte är berättigade objektivt sett.³⁷ Många mål inom det sociala trygghetsområdet, även i svensk rättspraxis, har avgjorts med stöd av extensiv tolkning av EUF-fördraget och i ljuset av den fria rörligheten och likabehandlingen.³⁸

Min bedömning är att dessa tre EU-rättsliga principer (principerna om likställande, sammanläggning och likabehandling) utmanar de territoriella krav som finns i de svenska sociala trygghetssystemen. Därför bör principen om likställande användas med viss försiktighet eftersom en generös tillämpning för Sveriges del torde innebära att indelningen mellan förmåner baserade på bosättning respektive arbete förlorar betydelse, vilket i sig kan få långtgående negativa konsekvenser för välfärdsstatens legitimitet och finansiering. Jag bedömer sammantaget att de principer som slogs fast i de ovan nämnda domarna rimligen enbart bör gälla för föräldrapenning. Den som kommer till Sverige i en liknande situation (och inte omfattas av SGI-skydd) kan alltså enbart stödja sig på de ovan nämnda domarna för att få föräldrapenning på SGI-nivå och inte för att kunna bli berättigade till andra

³⁶ Se Erhag, T. (2012). "Om EU:s samordning av förmåner från sjuk- och invaliditetsförsäkring", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2012/2 om att principen inte ska leda till de-facto harmonisering.

³⁷ Se skäl 12 i förordning 883/2004.

³⁸ Paskalia, V. (2014). "Den nya EU-rättsliga principen om likställande av förmåner, inkomster, omständigheter och händelser: omtumlande nyheter för den svenska socialförsäkringsrätten", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2014/4 s. 477.

arbetsbaserade förmåner. Detta styrks även av att förordning 1408/71 inte har en motsvarande artikel som artikel 11.2 i förordning 883/2004. Artikel 11.2 innebär att arbetslandet har större ansvar för utbetalning av förmåner och bosättningslandet ansvar borde därför vara tämligen begränsat. Jag bedömer utifrån detta att Bergströmdomen numera torde ha en minskad betydelse.

23.4 Principen om en behörig stat (exklusivitet)

23.4.1 EU-rätten

Syftet med att endast ha en behörig stat är att undvika att en person är försäkrad i två länder (positiv lagkonflikt) eller att denne inte är försäkrad i något land (negativ lagkonflikt). Det finns heller ingen möjlighet för en person att välja att avstå från att omfattas av den lagstiftning som förordningen har pekats ut.³⁹

Huvudregeln är att den medlemsstat som pekas ut genom reglerna om tillämplig lagstiftning är den behöriga staten och denna tillämpar den nationella lagstiftningen. Reglerna om tillämplig lagstiftning är exklusiva, vilket innebär att de personer som omfattas av förordning 883/2004 ska omfattas av den utpekade behöriga statens sociala trygghetssystem.⁴⁰ Den behöriga staten blir då i princip ensamt ansvarig för att ta ut avgifter⁴¹ och utge förmåner till den migrerande arbetstagaren i enlighet med den statens nationella lagstiftning. Det är en gränsdragning mellan frågan om behörighet för en medlemsstat och frågan om den faktiska rätten till en förmån.

EU-domstolen har även i *Ten-Holder* målet tagit ställning till principen och konstaterat att ingen annan stat än den behöriga staten ska utge förmåner.⁴² Det bör dock noteras att för vissa förmåner i förordning 883/2004 finns det undantag som innebär att vissa förmåner kan utges från flera staters lagstiftningar samtidigt. Det gäller främst familjeförmåner som ges till en familj och inte till en indi-

³⁹ EU-domstolens dom, *Van Delft m.fl.* C-543/13, ECLI:EU:C:2015:359, punkten 37.

⁴⁰ Arbetsstaten är den behöriga staten för arbetstagare enligt förordningen och den staten kan inte neka sin behörighet till icke bosatta arbetstagare på grund av att den nationella lagstiftningen endast gäller bosatta. EU-domstolens dom i *Kits van Heijningen* C-2/89, ECLI:EU:C:1990:183, punkterna 20–22.

⁴¹ EU-domstolens dom, *Peerenboom*, C-102/76, ECLI:EU:C:1977:71.

⁴² EU-domstolens dom, *Ten Holder*, C-302/84, ECLI:EU:C:1986:242.

viduellt försäkrad person. Det finns särskilda prioritetsregler för familjeförmåner som innebär att en stat har det primära ansvaret och den andra staten enbart ett sekundärt ansvar, det vill säga den måste utge tilläggsbelopp om familjeförmånerna i det landet är högre. Dessa regler syftar till att se till att det inte utges dubbla förmåner.

Även i de fall då inte prioritetsreglerna för en särskild förmån är tillämpliga har dock principen om enbart en behörig stat frångåtts. I exempelvis i *Bosmann*-målet, konstaterade EU-domstolen att det inte finns några hinder i reglerna om tillämplig lagstiftning för den icke behöriga staten att betala ut bosättningsbaserade förmåner. Det finns dock utrymme för medlemstaterna att begränsa nationella förmåner på grund av att de utges av en annan medlemsstat.⁴³ I EU-domstolens mål *Hudzinski och Wawrzyniak* fastslog EU-domstolen att det står medlemsstaterna fritt att utforma sina system så länge EU-rätten beaktas. Detta mål gällde arbetstagare som erhöll barnbidrag från Polen för sina familjer som var bosatta där. Arbetstagarna arbetade i Tyskland (en person var utsänd den andre var säsongsarbetare) och de var obegränsat skattskyldiga i Tyskland, vilket kunde berättiga dem till tyskt barnbidrag. EU-domstolen konstaterade att det inte fanns hinder för Tyskland att utge förmåner.⁴⁴ Det som är viktigt i detta mål är att EU-domstolen ansåg att Tyskland var förhindrat att tillämpa en nationell regel genom vilken förmåner enligt dess egen lagstiftning bortföll helt när en person erhöll förmåner från en annan stat (jfr 4 kap. 5 § SFB). Konsekvensen blev att Tyskland, trots att det inte var behörig stat, fick utge tillägg för mellanskillnaden mellan polskt och tyskt barnbidrag.

Även i det mer nyligen avgjorda målen *Franzén m.fl.* ställdes bland annat frågan om två länders lagstiftning kunde tillämpas samtidigt. De förenade målen handlade om personer bosatta i Nederländerna, men som arbetade i Tyskland. Den behöriga staten var enligt artikel 11.3 a i förordning 883/2004 Tyskland men eftersom de berörda personerna arbetade i liten omfattning (minijobs) i Tyskland, omfattades de inte av alla sociala trygghetsförmåner i landet. De omfattades inte av de tyska lagstadgade förmånerna för arbetslöshet, pension och familjeförmåner och var således inte berättigade

⁴³ EU-domstolens dom *Bosmann*, C-352/06, ECLI:EU:C:2008:290.

⁴⁴ EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski och Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339.

till dessa förmåner. De omfattades enbart av arbetsskadeförsäkringen i Tyskland. Enligt nederländsk lagstiftning omfattades alla som var bosatta i Nederländerna av familjeförmåner och ålderspension, med undantag för de som omfattades av en annan stats lagstiftning. Frågan i målet var om Nederländerna i ljuset av primärrätten kunde neka förmåner på den grunden att en annan stats lagstiftning var tillämplig. EU-domstolen konstaterade i analogi med domen i *Bosmann*-målet att artiklarna 13.1 och 13.2 i förordning 1408/71 (jfr artiklarna 11.1 och 11.3 i förordning 883/2004) om tillämplig lagstiftning inte är ett hinder för migrerande arbetstagare som omfattas av lagstiftningen i arbetsstaten att uppbära förmåner från ålderspensionssystemet eller familjeförmåner i bosättningsstaten om de uppfyller villkoren för att beviljas sådana förmåner enligt lagstiftningen i bosättningsstaten.⁴⁵

23.4.2 Den svenska regleringen i SFB och svensk rättspraxis

Redan vid socialförsäkringslagens tillkomst infördes en reglering som hindrar att nationella socialförsäkringsförmåner utges till personer som omfattas av en annan stats sociala trygghetssystem. I 4 kap. 5 § SFB stadgas att om den enskilde omfattas av lagstiftningen i en annan stat medför det att han eller hon inte ska vara försäkrad för sådana förmåner enligt SFB som motsvarar förmåner som avses i förordning 883/2004. Den behöriga staten för arbetstagare är den stat där de arbetar. Det är således i arbetsstaten som de är försäkrade och eventuellt har rätt till förmåner. Paragrafen klargör att sådana svenska bosättningsbaserade förmåner som omfattas av förordningen, som exempelvis barnbidrag, inte ska lämnas i Sverige till en person som visserligen bor här i landet, men som enligt förordningen 883/2004 ska erhålla alla sina förmåner i ett annat land, det vill säga där han eller hon arbetar.

Regleringen i 4 kap. 5 § SFB kan dock innebära att en migrerande person hamnar i en sämre situation jämfört med en i Sverige bosatt och arbetande person som inte befinner sig i en gränsöverskridande situation. Den kan således verka både avskräckande och vara hindrade för den fria rörligheten av arbetstagare, som är en grundläggande princip i EUF-fördraget. Principen om den fria rörligheten för

⁴⁵ EU-domstolens dom, *Franzén m.fl.*, C-382/13, ECLI:EU:C:2015:261.

arbetstagare finns i artikel 45 respektive artikel 48 i EUF-fördraget. Domstolen har flera gånger slagit fast att syftet med artiklarna i 45 och 48 EUF-fördraget inte kan uppnås om arbetstagarna förlorar de förmåner för social trygghet som lagstiftningen i en medlemsstat garanterar dem på grund av att de utövar sin rätt till fri rörlighet. Det framgår även av domstolens rättspraxis att EUF-fördraget och förordning 883/2004 bland annat har till syfte att säkerställa att migrerande arbetstagare inte utan sakliga skäl missgynnas i förhållande till arbetstagare som inte utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. Vidare har EU-domstolen slagit fast i *Bosmann* målet att parallella förmåner kan utges (se ovan). Det är heller inte i linje med den fria rörligheten att de som är skattskyldiga i en stat inte får ta del av de förmåner som de bidrar till att finansiera (jmr *Hudzinski och Wawrzyniak målet*).

Enligt HFD 2014 ref. 64 (nedan Lettlandsdomen) kan en parallell tillämpning av nationell svensk lagstiftning vara möjlig. Målet gällde rätt till barnbidrag, som är en familjeförmån med särskilda bestämmelser i förordning 883/2004. Kvinnan i målet hade arbetat i Lettland och fått föräldrapenning därifrån. Hon kvarstod i sin anställning i Lettland och uppbar barnbidrag enligt lettisk lagstiftning. Kvinnan och hennes son folkbokfördes i Sverige och hon ansökte om kompletterande barnbidrag för sonen. Barnbidrag är en bosättningsbaserad förmån i Sverige och det framgår som förmånsvillkor i SFB att barnet och bidragsmottagaren (vårdnadshavaren) ska vara bosatta i Sverige. Försäkringskassan avslog kvinnans begäran eftersom hon var försäkrad i Lettland (på grund av att hon uppbar föräldrapenning därifrån) med motiveringen att 4 kap. 5 § SFB hindrade utbetalning av barnbidrag från Sverige. För att barnbidrag ska utbetalas krävs att bidragsmottagaren (vårdnadshavaren) är försäkrad i Sverige. Av bestämmelsen i 4 kap. 5 § SFB följde att kvinnan inte var försäkrad för barnbidrag enligt SFB. HFD ansåg att tillämpningen av 4 kap. 5 § SFB inte var förenlig med EU-rätten; att sonens rätt till barnbidrag bortföll helt på grund av att modern omfattades av lagstiftningen i en annan stat, trots att de hade en stark anknytning hit genom bosättning. Domstolen beviljade därför barnbidrag motsvarande mellanskillnaden mellan det svenska och lettiska barnbidraget.

23.4.3 Socialförsäkringsskyddet och EU-rätten

Bedömning: 4 kap. 5 § SFB är förenlig med unionsrätten, med undantag för vissa särskilda situationer när det gäller familjeförmåner. I dessa situationer bör bestämmelsen åsidosättas.

Skälen för bedömningen: Den exklusiva effekten av principen i förordning 883/2004 innebär att endast en behörig stat pekas ut samt tillförsäkrar att endast en stat är tillämplig för den berörda personen. Principen eliminerar även särbehandling som kan vara en konsekvens av att tillämpa flera lagstiftningar, samt säkerställer likabehandling av de som är verksamma i medlemsstaten.⁴⁶ För en person i en gränsöverskridande situation kan det innebära att dennes behöriga stat kan ändras och det kan medföra att personen hamnar i en mer eller mindre gynnsam situation. EU-domstolen har konstaterat att även en ändring till en mindre gynnsam situation är förenligt med EUF-fördraget eftersom artikel 48 i EUF-fördraget bidrar till full rörlighet för arbetstagare, men förskriver inte harmonisering. Det kan därför inte garantera att konsekvenserna för de som bosätter sig eller arbetar i en annan medlemsstat blir oförändrade gällande social trygghet. Det är därför förenligt med unionsrätten att tillämpa en nationell lagstiftning som är mindre fördelaktig.⁴⁷ Dock ska det ändå noteras att många av dessa negativa konsekvenser inom det sociala trygghetsområdet för arbetstagare och deras familjemedlemmar förhindras genom bestämmelserna i förordning 883/2004. Principen om likabehandling kan dock inte åberopas gentemot den stat som inte är behörig eftersom den endast förbjuder olikbehandling mellan personer som är försäkrade i samma stat.

Principen om en behörig stat syftar till att säkerställa förutsägbarhet och rättsäkerhet.⁴⁸ Principen kan ändå leda till praktiska konsekvenser och påverka den enskilde personens rättigheter och skyldigheter.

⁴⁶ EU-domstolens dom, *Kommissionen mot Franska republiken*, C-34/98, ECLI:EU:C:2004:84 punkterna 45–48.

⁴⁷ EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski* och *Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339, punkterna 42 och 43. Se även EU-domstolens dom, *Von Chamier-Glisczynski*, C-208/07, ECLI:EU:C:2009:455 punkterna 84–87.

⁴⁸ EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski* och *Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339, punkten 67.

Det finns genom EU-domstolens rättspraxis tecken på ett paradigmskifte genom *Bosmann*-målet, som skapar rättigheter inom det sociala trygghetsområdet för migrerande personer i en medlemsstat som inte är den behöriga staten. Ett frångående av principen om en behörig stat kan leda till ackumulering av förmåner när medlemsstaterna kan bestämma om och hur de ville utge förmåner till personer som är försäkrade i en annan stat.

Den icke behöriga medlemsstaten har, enligt reglerna om tillämplig lagstiftning, inte någon skyldighet, att bevilja personer som inte är försäkrade i medlemsstaten förmåner. Men enligt EU-domstolens rättspraxis är bosättningsstaten inte förhindrad att berättiga rätt till motsvarande (partiella) förmåner som ges från den behöriga staten.⁴⁹ Å andra sidan uttalade EU-domstolen i *Hudzinski och Wawrzyniak* målet att den icke behöriga bosättningsstaten har viss skyldighet att bortse från nationella bestämmelser som begränsar rätten till förmåner. Den tyska bestämmelsen som innebar att förmånen helt föll bort var inte förenlig med bestämmelser om den fria rörligheten.⁵⁰

Med beaktande av domarna från EU-domstolen kan det konstateras, att en nationell bestämmelse, som 4 kap. 5 § SFB, som innebär att rätten till en förmån helt faller bort om den sökande omfattas av en annan stats lagstiftning medför en betydande negativ konsekvens för migrerande arbetstagare i jämförelse med arbetstagare som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet och som under hela sitt arbetsliv arbetat i den berörda medlemsstaten. Även om den icke behöriga staten har rätt att exkludera personer från rätt till förmåner kan det av domen i *Hudzinski och Wawrzyniak* målet utläsas en viss skyldighet för den berörda medlemsstaten utifrån EU-domstolens uttalande att en person kan få tillgång till förmåner om det finns en verklig anknytning till den icke behöriga staten. Det kan röra sig om bosättning, anknytning till arbetsmarknaden, skattskyldighet eller andra anknytningar till samhället. Om en tillräcklig anknytning föreligger kan den även ligga till grund för export av förmåner.⁵¹

⁴⁹ EU-domstolens dom *Bosmann*, C-352/06, ECLI:EU:C:2008:290.

⁵⁰ EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski och Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339, punkten 76.

⁵¹ EU-domstolens dom, *Hendrix*, C-287/05, ECLI:EU:C:2007:494, och *Collins*, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172 och EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski och Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339.

Min bedömning är att det är förenligt med EU-rätten att den nationella lagstiftningen i 4 kap. 5 § SFB anger att nationella förmåner inte kan utgå parallellt när en annan medlemstat utpekats som behörig stat. Dock är det med anledning av EU-domstolens rättspraxis inte lika självklart om principen och bestämmelsen kan upprätthållas i alla situationer.⁵² Eftersom frångåendet av principen om en behörig stat i EU-domstolens rättspraxis enbart rört familjeförmåner och ålderspensionsförmåner är det tveksamt hur 4 kap. 5 § SFB kan tillämpas i förhållande till andra förmåner. Detta understryks av det faktum att familjeförmånerna i förordning 883/2004 är särskilt reglerade och det är därför oklart vilka konsekvenser HFD-domen har för tillämpningen av 4 kap. 5 § SFB i förhållande till övriga förmånstyper än familjeförmåner. I svensk rättspraxis har bestämmelsen enbart prövats gällande familjeförmåner.

När det gäller familjeförmåner kan det konstateras att det inom EU-rätten inte har någon betydelse vem som uppbär förmånerna (förmånen ges till en familj och inte till en individuellt försäkrad person). Omständigheterna i HFD-domen var speciella med anledning av att det berörda barnet var bosatt i Sverige. Utifrån ett barnperspektiv kan man se barnbidraget som en rätt för ett barn som faktiskt är bosatt i Sverige och därför bör erhålla svensk barnbidrag.

Jag bedömer mot denna bakgrund att det är klarlagt utifrån EU-domstolens och svensk rättspraxis att 4 kap. 5 § SFB inte kan tillämpas när det gäller familjeförmåner i alla situationer eftersom dessa förmåner är av särskild karaktär. Jag bedömer vidare att skyldigheten för Sverige, som en icke behörig stat, att utge förmåner inte ska gälla generellt för alla bosättningsbaserade förmåner i förordning 883/2004, utan det måste bedömas i det enskilda fallet. Detta bör vara upp till de rättsvårdande myndigheterna.

⁵² EU-domstolens dom *Bosmann*, C-352/06, ECLI:EU:C:2008:290. EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski* och *Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339. HFD 2014 ref. 64.

23.5 Klassificering av förmåner, särskilt om föräldrapenning

En förutsättning för att sociala trygghetsförmånerna ska kunna samordnas är att de kan hänföras till ett av sakområdena i artikel 3 i förordning 883/2004. Dessa sakområden är: förmåner vid sjukdom, förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap, förmåner vid invaliditet, förmåner vid ålderdom, förmåner till efterlevande, förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom, dödsfallsersättningar, förmåner vid arbetslöshet, förmåner vid förtida pensionering samt familjeförmåner. Bedömningen huruvida en förmån kan hänföras till ett av sakområdena ska grundas på varje förmåns grundläggande kännetecken, vilket innebär förmånens syfte och villkoren för att den ska beviljas.

Följande förmåner i SFB har Sverige klassificerat som familjeförmåner:

- Barnbidrag
- Flerbarnstillägg
- Bostadsbidrag såvitt gäller bostadsbidrag till barnfamiljer med den del det lämnas som särskilt bidrag
- Lagen (2003:1067) om särskild bestämmelse om bostadsbidrag
- Studiestödslagen (1999:1395) i fråga om följande förmåner
- Studiebidrag
- Extra tillägg.

Den svenska föräldrapenningen och tillfällig föräldrapenning har varit klassificerad som en familjeförmån, men är sedan år 2011 klassificerad som en förmån vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap. Tillfällig föräldrapenning är klassificerad som förmån vid sjukdom. Efterlevandestöd till barn är också klassificerat som en familjeförmån som betalas ut till barn som mist en eller två föräldrar.⁵³

⁵³ Artikel 69 i förordning 883/2004.

23.5.1 Den svenska föräldrapenningen

I 12 kap. 2 § SFB anges att en förälder som är försäkrad i Sverige och som vårdar barn under tid han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår förvärvsarbete har rätt till föräldrapenning om ytterligare villkor är uppfyllda. För en förälder som är försäkrad genom arbete lämnas föräldrapenning på sjukpenningnivå och beräknas med ledning av föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst. Föräldrapenning och sjukpenning syftar båda till att täcka inkomstbortfall vid vård av barn eller vid egen sjukdom.

Om barnets båda föräldrar är försäkrade i Sverige har vardera föräldern rätt till 240 dagar. En förälder med ensam vårdnad har rätt till 480 dagar.⁵⁴ Den tid för vilket föräldrapenning kan lämnas med anledning av barnets födelse uppgår till 480 dagar vilket motsvarar tiden fram tills barnet är 16 månader. Den svenska föräldrapenningen är flexibel och föräldrar behöver inte ta ut alla dagar i en följd. Det är endast 96 dagar som kan användas efter att barnet fyllt fyra år men innan barnet fyller tolv år.⁵⁵

Sammanfallande av förmåner

Om föräldrarna arbetar i olika länder, kan det vara vanligt med sammanfallande förmåner när det gäller familjeförmåner eftersom de kan vara berättigade till förmåner för samma barn och period. För att förhindra kumulering av sociala trygghetsförmåner för samma försäkringsperiod och för samma slags förmåner, regleras den generella principen om överlappande av förmåner i artikel 10 i förordning 883/2004. Artikel 10 torde enbart vara tillämplig när det inte är särskilt reglerat inom sakområdet. När det gäller familjeförmåner finns särskilda prioritetsregler i förordning 883/2004 vilket torde innebära att artikel 10 i jämförelse med skäl 35 i förordning 883/2004 om sammanfallande förmåner inte är tillämplig. Det finns inte motsvarande prioritetsregler för moder- och likvärdiga faderskapsförmåner.

⁵⁴ 12 kap. 14 och 15 § SFB.

⁵⁵ Det finns ett betänkande med förslag att begränsa föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn. Se SOU 2016:73.

SFB innehåller även vissa bestämmelser om att föräldrapenning med anledning av ett barns födelse inte lämnas om det för samma barn och tid lämnas en motsvarande förmån enligt utländsk lagstiftning.⁵⁶ Om en förälder har fått en förmån enligt utländsk lagstiftning, som motsvarar föräldrapenning med anledning av ett barns födelse, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan lämnas för.⁵⁷ Bestämmelserna infördes för att undvika att oavkortade föräldrapenningförmåner utges från två eller flera länder för vård av samma barn.⁵⁸ För en förälder som är försäkrad i Sverige finns enligt den svenska rätten inte möjlighet att avstå rätt till föräldrapenning till förmån för en förälder som är försäkrad i annan medlemstat.⁵⁹

Syftet med föräldrapenning och andra familjeförmåner i SFB

Föräldrapenning är en individuell socialförsäkringsförmån i förhållande till förälderns inkomst för att täcka inkomstbortfall när föräldern avstår från arbete. Det gör det möjligt för en förälder att kombinera förvärvsarbete med vården av ett barn utan att det ska få en negativ inverkan på förälderns fortsatta yrkesliv. Föräldraledigheten med föräldrapenning är som ovan nämndes flexibel för att kunna kombinera yrkesliv och önskan att vårda sitt barn. Föräldraförsäkringen är en del av den svenska familjepolitiken och syftar även till att skapa jämlika förhållanden för kvinnor och män i arbetslivet och i familjelivet. Den förälder som inte är försäkrad i Sverige har inte en självständig rätt till föräldrapenning i Sverige.

När det gäller de andra familjeförmånerna i SFB är dessa uppdelade på förmåner som utges automatiskt som allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag, flerbarnstillägg. Därutöver finns det förmåner som särskilt bostadsbidrag för hemmavarande barn som man måste ansöka om. Barnbidraget är en kompensation för den försörjningsbörda föräldrar har för att tillgodose barns behov.⁶⁰ Syftet med

⁵⁶ 11 kap. 15 § SFB.

⁵⁷ 12 kap. 33 och 34 §§ SFB.

⁵⁸ Prop. 1994/95:197, s. 17. Se HFD 2015 ref. 15. Se även Kammarrättens i Göteborg dom i mål nr 3584-14.

⁵⁹ 12 kap. 15b § SFB.

⁶⁰ Prop. 2013/14:6, s. 10.

barnbidrag och liknande bidrag är alltså att kompensera för kostnader för barnet.

23.5.2 Bakgrund gällande klassificeringen av föräldrapenning

Den svenska föräldrapenningen har vissa särskilda drag i och med att den består av en del som ersätter inkomstförlust (föräldrapenning på SGI-nivå) och två andra delar, som utges om föräldern inte uppfyller arbetskrav och kvalifikationsvillkor och som ett komplement till den inkomstbaserade ersättningen (ersättning på grundnivå och lägstanivå). I vissa situationer utges även dessa delar som ersättning vid inkomstförlust).

I samband med EES-inträdet tillsattes utredningen om socialförsäkringen och EG. Enligt den utredningen skulle föräldrapenning klassificeras som en moderskapsförmån främst med anledning av föräldraförsäkringens uppbyggnad. Föräldrapenning på SGI-nivå och sjukpenning skulle på så sätt falla inom samma kapitel i förordning 1408/71. I svensk nationell rätt är dessa förmåner uppbyggda på samma sätt. Det fanns tveksamheter om föräldrapenning på garantinivå och det fördes resonemang om det skulle vara en moderskapsförmån eller en familjeförmån.⁶¹

I *Kuusijärvi*-målet, som gällde den svenska föräldrapenningen, konstaterade EU-domstolen att en kvinna, som hade varit arbetslös innan hon blev föräldraledig och lämnat Sverige under den tid hon uppbar föräldrapenning, inte längre skulle omfattas av det senast arbetslandet lagstiftning (det vill säga svensk lagstiftning). Sverige argumenterade i samband med målet att den svenska föräldrapenningen skulle ses som en familjeförmån, vilket EU-domstolen fastslog.⁶² Detta fastslog EU-domstolen även i det senare *Bergström* målet.⁶³

I *Kuusijärvi*-domen togs upp olika faktorer som var avgörande för att se den svenska föräldrapenningen som en familjeförmån.⁶⁴ Dessa sammanfattas nedan.

⁶¹ SOU 1993:115, s. 373 ff. och 419 ff.

⁶² EU-domstolens som *Kuusijärvi*, C-275/96, ECLI:EU:C:1998:279.

⁶³ EU-domstolens dom *Bergström*, C-257/10, ECLI:EU:C:2011:839.

⁶⁴ Se Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund s. 239.

1. Ersättningen kan utges till båda föräldrarna, vilket talar för att det inte är en typisk moderskapsförmån enligt förordning 1408/71. Faderskapsförmåner fanns inte i 1408/71, utan infördes i förordning 883/2004.
2. Ersättningen utges under lång tid, vilket talar emot att det skulle vara en moderskapsförmån. Det finns ingen definition av moderskaps eller faderskapsförmån i varken förordning 1408/71 eller förordning 883/2004. Enligt skäl 19 i förordning 883/2004 utges moderskapsförmåner under den första tiden av ett nyfött barns liv.⁶⁵
3. Ersättningen är avsedd att kompensera inkomstbortfall för den förälder som vårdar ett barn. EU-domstolen har gjort en vidsträckt tolkning av familjeförmåner som innebär att dessa också omfattar förmåner som kompenserar för inkomstbortfall.⁶⁶

Efter att EU-domstolen bedömde föräldrapenningen som en familjeförmån, stödde kvinnan sig på sin mans rätt att få svenska familjeförmåner. Högsta förvaltningsdomstolen gick på denna linje och hon fick fortsatt rätt till föräldrapenning från Sverige.⁶⁷

23.5.3 Förordningens definition av familjeförmån samt EU-rättspraxis

I den tidigare förordningen 1408/71 finns bland annat en uppdelning mellan familjeförmåner och familjebidrag. Familjeförmåner definierades i artikel 1 u i) i förordning 1408/71 som alla vård- eller kontantförmåner, som är avsedda att täcka en familjs utgifter enligt den lagstiftning som anges i artikel 4.1 h, utom de särskilda bidrag vid barns födelse som nämns i bilaga 1. Denna uppdelning finns dock inte kvar i förordning 883/2004. I förordning 883/2004 finns endast familjeförmåner. I artikel 1 (z) i förordning 883/2004 definieras familjeförmåner som alla förmåner och kontantförmåner avsedda att kompensera för en familjs utgifter. Det innebär att en nationell förmån ska

⁶⁵ Se skäl 19 i förordning 883/2004 samt EU-domstolens mål *Kommissionen mot Luxemburg*, C-319/03, ECLI:EU:C:2004:574.

⁶⁶ Se även EU-domstolens dom i förenade målet *Hoever och Zachow*, C-245/94 och C-312/94 ECLI:EU:C:1996:379.

⁶⁷ RÅ 2000 ref. 20.

omfattas av förordningens bestämmelser om familjeförmåner om det är en social förmån som utges utan att någon individuell behovsprövning görs. Från förordningens tillämpningsområde kan göras undantag för förskott för underhållstöd till barnets vårdnadshavare samt särskilda bidrag vid födelse och adoption.⁶⁸

Det bör dock noteras att alla förmåner som betalas ut till familjemedlemmar inte är familjeförmåner enligt förordning 883/2004. I förordning 883/2004, skäl 34, framgår att familjeförmåner har ett stort tillämpningsområde och erbjuder skydd i såväl så kallade klassiska situationer som i andra situationer där förmånerna har varit föremål för prövning, som i målen *Hoever och Zachow* samt *Kuusijärvi*. I dessa mål har definitionen av familjeförmåner närmare analyserats. EU-domstolen har i målen påtalat att familjeförmåner syftar till att täcka de ökade kostnaderna som uppkommer genom att ha vårdnaden av barn samt den oförmånliga finansiella situationen som kan uppstå i och med att en person inte kan arbeta heltid till följd av vårdnad av barn. Det får därför anses vara en bred bedömning för att täcka in olika familjesituationer.⁶⁹ De förenade målen *Hoever och Zachow* rörde ett tyskt föräldrabidrag. För att beviljas den aktuella förmånen krävdes att en person var bosatt i landet och ägnade stor del av sin tid att vårda barn och kunde därför inte arbeta heltid. Den tyska regeringen argumenterade för att förmånen inte skulle ses som en familjeförmån, utan skulle ses som en individuell rättighet för en förälder. EU-domstolen konstaterade att den tyska förmånen var en familjeförmån som utbetalades till hushåll med barn och att förmånsnivån var beroende av antalet barn och barnens ålder.⁷⁰

EU-domstolens dom i målet *Wiering* handlade om beräkning av en tilläggsförmån. Frågan i målet gällde om det endast är familjeförmåner av samma slag eller samtliga familjeförmåner som arbetstagarens familj uppbär i hemviststaten som ska beaktas vid beräkningen av tilläggsförmånen. I det aktuella målet arbetade mannen i Luxemburg och kvinnan i Tyskland, där de också bodde tillsammans med sina barn. Det lämnades *elterngehalt* från Tyskland (för inkomst-

⁶⁸ Artikel 1 (z) förordning 883/2004. Se även bilaga 1 i förordningen. Det svenska underhållstödet enligt SFB har undantagits.

⁶⁹ Schoukens, P. Monserez, L. (2010). *Introduction to Social Security Co-ordination in the EU*, Leuven.

⁷⁰ EU-domstolens dom i förenade målet *Hoever och Zachow*, C-245/94 och C-312/94 ECLI:EU:C:1996:379.

bortfall, förmånen är baserad på tidigare lön och kan ges till den som vårdar barn och kan lämnas tills barnen är 14 månader) och *kindergeld* (förmånen kompenserar för familjens utgifter, ett slags existensminimum). Mannen i familjen ansökte om ett familjebidrag (vårdnadsbidrag tills barnet är två år) från Luxemburg. Frågan i målet var om *elterngehd* var en förmån av samma slag som det luxemburgska familjebidraget och således skulle beaktas vid beräkningen av tilläggsbeloppet. Av domen framgår att vid beräkning av artikel 76 i förordning 1408/71 förutsattes att det var fråga om familjeförmåner av samma slag. Det ska avgöras med hänsyn till syfte, ändamål, beräkningsgrund och villkor för beviljande är detsamma, men att det inte krävdes en fullständig överstämmelse mellan beräkningsgrunder eller villkoren för beviljande för att det skulle vara fråga om förmåner av samma slag. EU-domstolen konstaterade att vid beräkningen av tilläggsbeloppet skulle hänsyn inte tas till samtliga familjeförmåner som lämnades till arbetstagarens familj i Tyskland eftersom *elterngehd* (enligt tysk rätt) inte är av samma slag som *kindergeld* (enligt tysk rätt) och är inte heller av samma slag som familjebidrag i luxemburgsk rätt. I målet var det ostridigt att förmånerna skulle kategoriseras som familjeförmåner och EU-domstolen bedömde inte frågan närmare.⁷¹

I artikel 4.1 a) i förordning 1408/71 avsågs moderskapsförmåner och sjukdom. Artikel 4.1 h avsåg familjeförmåner. Som nämnts ovan, genom införandet av förordning 883/2004 har förmåner vid sjukdom och moderskapsförmåner förändrats och de omfattar numera också likvärdiga förmåner vid faderskap. Det finns ingen definition av moderskapsförmåner och likvärdiga faderskapsförmåner, men i skäl 19 till förordning 883/2004 anges att dessa förmåner utges under de första månaderna av ett nyfött barns liv. I målet *Kommissionen mot Luxemburg*, som förvisso inte direkt handlar om förordningarna 1408/71 eller 883/2004, utan om ramavtal för införandet av föräldraledighet där man gör åtskillnad mellan föräldraledighet och mammaledighet, konstaterade EU-domstolen att mammaledigheten har ett annat syfte än föräldraledighet. Det ska skydda kvinnans biologiska välbefinnande och den speciella relationen mellan en moder och hennes barn under den sena graviditeten och omedelbart efter för-

⁷¹ EU-domstolens dom *Wiering*, C-347/12, ECLI:EU:C: 2013:504, punkt 50, 54 och 55.

lossningen genom att hindra att relationen störs av de otaliga bördor som hade blivit följen av samtidig förvärvsverksamhet.⁷²

Föräldrapenningen som familjeförmån respektive moderskap och likvärdig faderskapsförmån

Familjeförmåner är oftast baserade på bosättning utan att det finns krav på att personen ska uppfylla olika försäkringsperioder. De är inte heller inkomstrelaterade. Här finns således en skillnad mellan familjeförmåner och moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner. Genom att familjeförmåner utgår till familjen och inte till arbetstagaren innebär det i en gränsöverskridande situation att det kan uppkomma rätt till familjeförmåner från flera medlemsstater. För exempelvis den som arbetar i Sverige kan det enligt artikel 67 i förordning 883/2004 finnas rätt till familjeförmåner från Sverige även om familjen är bosatt i en annan medlemsstat. Det vill säga en rätt att exportera förmåner från arbetsstaten till bosättningsstaten. Familjen kan även ha rätt till förmåner från bosättningslandet, men Sverige är primärt ansvarigt för att utge sådana förmåner. Bosättningslandet blir sekundärt ansvarigt för att utge förmåner, vilket kan innebära att bosättningslandet betalar ut tilläggsbelopp om bosättningslandets förmåner är högre än i arbetsstaten. I den situation där båda föräldrarna arbetar i olika medlemsstater och där den ene föräldern utför arbete i bosättningsstaten, så är det bosättningsstaten som är primärt ansvarigt för familjeförmånerna.⁷³

De flesta socialförsäkringsförmåner är individuella rättigheter i Sverige, men när det gäller familjeförmåner enligt förordning 883/2004 är dessa riktade till familjen som en enhet. Det åläggs som framkommer av regleringen om ansvar mellan staterna i gränsöverskridande situationer som regel ett större ansvar på bosättningsstaten när det gäller familjeförmåner. Detta är troligtvis mot bakgrund av att familjen ska likabehandlas i jämförelse med andra familjer i bosättningsstaten.⁷⁴

⁷² EU-domstolens dom i *Kommissionen mot Luxemburg*, C-519/03, ECLI:EU:C:2005:234 punkt 32.

⁷³ Artiklarna 68.1 och 68.2 i förordning 883/2004.

⁷⁴ Holm, E. (2014). "Parental Benefits in the Coordination Regulation: (Where) do they fit In? – The Swedish Example", *European Journal of Social Security* 2014/2 s. 127.

Föräldrapenning som moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner samordnas inom ramen för 883/2004 och Sverige är därför skyldigt att betala ut samma belopp som till personer i likvärdiga icke gränsöverskridande situationer. Föräldrapenningen (som moderskapsförmån) ska utbetalas till den berättigade föräldern utan att andra förmåner minskar ersättningen.⁷⁵ Sverige behöver dock inte betala ut föräldrapenning till familjemedlemmar som inte är individuellt försäkrade i Sverige eftersom det inte finns en motsvarande artikel 67 i förordning 883/2004 som gäller för moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner. Dessa är i stället kontantförmåner, vilket betyder att artikel 21 i förordning 883/2004 blir tillämplig. I skäl 20 jämfört med artikel 21 i förordning 883/2004 anges att försäkrade personer, och deras familjemedlemmar, som är bosatta eller vistas i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten ”*bör ges skydd.*” Reglerna om tillämplig lagstiftning i förordningen innebär att det görs en självständig bedömning av varje persons tillhörighet. Därutöver är reglerna om sammanfallande av förmåner (prioritetsreglerna) i artikel 68 i förordning 883/2004 inte tillämpliga gällande moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner, eftersom det normalt sett inte uppstår dubbla förmåner när det gäller individualiserade förmåner baserade på inkomst. Det sker alltså ingen beräkning av tilläggsbelopp i fall rätten till förmåner grundas på bosättning.⁷⁶ Artiklarna 21.2-4 i förordningen reglerar uttryckligen att den medlemsstats lagstiftning som är tillämplig ska vid beräkningen av kontantförmåner grundas på inkomster från arbete i arbetsstaten.

Betydelsen för familjemedlemmar av att föräldrapenning klassificeras som moderskapsförmån respektive familjeförmån

Enligt artikel 73 i förordning 1408/71 är en anställd som omfattas av lagstiftningen i en annan medlemsstat, för sina familjemedlemmars räkning berättigad till familjeförmåner som utges enligt lagstiftningen i den förra medlemsstaten, som om de vore bosatta i den staten. I *Hoever och Zachow* målet konstaterade EU-domstolen att syftet var att garantera att familjemedlemmar som bodde i annan stat än den behöriga staten skulle beviljas familjeförmåner. Familjen skulle vidare

⁷⁵ 12 kap. 33 § SFB.

⁷⁶ Artikel 68.2 i förordning 883/2004.

ses som en enhet när det gällde familjeförmåner.⁷⁷ Artikel 67 i förordning 883/2004 anger att personer ska ha rätt till familjeförmåner i enlighet med lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten och att deras familjemedlemmar ska behandlas som om de vore bosatta i den behöriga staten. Detta innebär att det inte längre krävs att en person omfattas av en stats lagstiftning på grund av arbete, utan denne kan omfattas på grund av att han eller hon är bosatt i staten. Det innebär att den som är bosatt i en stat skulle kunna ha rätt till familjeförmåner för sina familjemedlemmar i en annan medlemsstat.⁷⁸ Ett nationellt krav på att familjemedlemmen ska vara bosatt i den behöriga staten kan således inte upprätthållas. Dock kan, om familjemedlemmen har rätt till förmåner i den staten, de olika prioritetsreglerna i artikel 68 i förordning 883/2004 aktualiseras.

Enligt förordning 883/2004 kan ett barn ses som familjemedlem och därmed grunda en rätt till bland annat familjeförmåner. I EU-domstolens dom i *Humer* målet slog domstolen fast att en arbetstagers familjemedlem, inklusive ett underårigt barn, omfattas av personkretsen i artikel 2 i förordning 883/2004, vilket kan ge en direkt rätt till familjeförmåner. Domstolen poängterade också att artikel 2 i förordningen innebär att den omständigheten att en familjemedlem till arbetstagen har sin hemvist i en annan medlemsstat i princip gör att bestämmelserna i förordningen är tillämpliga.⁷⁹ Det innebär att Försäkringskassan inte kan kräva att ett barn till en person som enligt förordning 883/2004 har Sverige som behörig stat också ska vara bosatt i Sverige för rätt till familjeförmåner (exempelvis barnbidrag).

Familjemedlemmars rätt till förmåner som är klassificerade som moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner är mer begränsade jämfört med förmåner klassificerade som familjeförmåner i enlighet med artikel 67 i förordning 883/2004 eftersom det inte finns en liknande bestämmelse för moderskaps och likvärdiga faderskapsförmåner. Som ovan nämndes om artikel 21 i jämförelse med skäl 20 gällande moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner bör familjemedlemmar ges skydd. Försäkringskassan har tolkat att det innebär ett yttersta skydd, det vill säga familjemedlemmar som inte kan få

⁷⁷ EU-domstolens dom i förenade målet *Hoever och Zachow*, C-245/94 och C-312/94 ECLI:EU:C:1996:379.

⁷⁸ Holm, E. (2014). "Parental Benefits in the Coordination Regulation: (Where) do they fit In? – The Swedish Example", *European Journal of Social Security* 2014/2 s. 127.

⁷⁹ EU-domstolens dom i *Humer*, C-255/99, ECLI:EU:C:2002:73

någon moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån i sitt bosättningsland ska kunna få föräldrapenning i Sverige. Familjemedlemmen har dock i en sådan situation inte någon självständig rätt till föräldrapenning utan den i Sverige bosatta eller arbetande föräldern måste avstå sina föräldradagar till förmån för den andra familjemedlemmen.⁸⁰

Klassificeringen och de svenska avräkningsreglerna

Svensk föräldrapenning lämnas inte, enligt 11 kap. 15 § SFB om det för samma barn och tid lämnas en motsvarande förmån enligt utländsk lagstiftning.⁸¹ Det finns även en avräkningsregel för föräldrapenning i 12 kap. 33 § SFB. Den innebär att om en förälder har fått en förmån enligt utländsk lagstiftning som motsvarar föräldrapenning med anledning av ett barns födelse, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats för, räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan lämnas för. Bestämmelserna infördes för att undvika att oavkortade föräldrapenningsförmåner utges från två eller flera länder för vård av samma barn.⁸² Som ovan nämndes, finns inte någon bestämmelse i förordning 883/2004 om att föräldrapenningsdagar (eller liknade) som tagits ut i ett annat land ska avräknas i det andra landet när det gäller familjeförmåner.

23.5.4 Nuvarande klassificering kan bestå

Bedömning: Den tudelade föräldrapenningen, som består av en del baserad på inkomst och en del som utgörs av en grundersättning, är svårförenlig med den struktur som finns i förordning 883/2004. Den svenska föräldrapenningen bör dock även fortsättningsvis klassificeras som moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån.

⁸⁰ Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2011:1

⁸¹ Föräldrapenningsförmåner (föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning) lämnas inte heller om en förälder för samma tid får sjuklön, sjukpenning eller motsvarande på grundval av svensk eller utländsk lagstiftning, 11 kap. 14 § SFB.

⁸² Prop. 1994/95:197, s. 17.

Skälen för bedömningen: Vid Sveriges EU-medlemskap klassificerades föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning som moderskapsförmåner. Dessa har därefter under en period varit klassificerade som familjeförmåner eftersom det innan regelverket moderniserades inte fanns en kategori som var helt överensstämmande med en förmån som gällde på likartade villkor för både mödrar och fäder.⁸³ Föräldrapenningen är sedan år 2011 åter klassificerade som moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner.

Jag har i detta avsnitt behandlat betydelsen av att klassificera föräldrapenningen som familjeförmån respektive moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån. Av tidigare rättspraxis och de problem som har lyfts i detta kapitel framkommer att det finns vissa problematiska aspekter relaterade till klassificeringen av föräldrapenning som familjeförmån. Detta gäller bestämmelserna om tillämplig lag, berättigandet och beräkning av förmåner (jfr Bergströmmålet), möjligheterna att exportera familjeförmån via en familjemedlem till en annan medlemsstat samt gällande de som lämnat Sverige under föräldraledigheten. Klassificeringen av föräldrapenning som familjeförmån var avgörande i *Kuusijärvi*-målet för att denna skulle kunna exporteras.

Konsekvensen av att klassificera föräldrapenning som en familjeförmån skulle kunna, enligt artikel 67, vara att även personer som aldrig själva varit bosatta eller försäkrade i Sverige kan göra anspråk på föräldrapenning utifrån den andra förälderns arbete i landet. I en svensk kontext med en individualiserad socialförsäkring kan det anses främmande att familjemedlemmar bosatta i en annan medlemsstat och som inte arbetar i Sverige kan ha rätt till förmåner som i vissa fall är baserad på inkomst från arbete i Sverige. Att klassificera den svenska föräldrapenningen som en moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån kan å sin sida få negativa konsekvenser för familjemedlemmar, eftersom artikel 67 inte är tillämplig. Detta får dock anses löst genom Försäkringskassans tillämpning eftersom i de fall en familjemedlem inte är berättigad till en likande förmån i bosättningsstaten kan föräldrapenning utbetalas från Sverige.⁸⁴ Vid export från

⁸³ Regeringskansliets yttrande, Svar på motiverat yttrande angående föräldrapenning, ärendenummer 2014/4101, den 19 augusti 2015.

⁸⁴ Försäkringskassans ställningstagande 2011:01.

Sverige kan familjemedlemmarna endast ta del av föräldrapenning på grund och lägstanivå.⁸⁵

Klassificering av svensk föräldrapenning

I förordning 1408/71 var moderskapsförmånen inte definierad utan endast uppräknad i kategorin förmåner vid sjukdom och moderskap. Den var främst kopplad till de medicinska aspekterna av graviditet och förlossning, vilket inte är lika relevant i förordning 883/2004.

Skäl 19 i förordning 883/2004 ger inte någon ledning för när en nationell förmån ska klassificeras som moderskap- och likvärdiga faderskapsförmån eller som familjeförmån utan syftar till att tydliggöra att båda föräldrarna ska kunna vårda sitt barn och få ersättning för förlorade arbetsinkomst. Detta är i linje med svensk föräldrapenning (i vart fall på SGI-nivå) eftersom den är en individuell försäkring som täcker inkomstbortfall vid förvärvsuppehåll. Föräldraförsäkringen har ett även ett jämställdhetsperspektiv som syftar till att möjliggöra för föräldrar (mödrar och fäder) att kunna förena familje- och yrkesliv utan att föräldraledigheten får en negativ inverkan på föräldrarnas yrkesliv. Förmåner som ersätter inkomstförluster borde därför kunna ses som moderskaps- och faderskapsförmåner. Även andra nordiska länder har valt att klassificera förmåner som liknar föräldrapenningen (inkomstbaserade delar av ersättning till föräldrar) som en moderskaps- och faderskapsförmån. I skäl 19 framgår även att moderskaps- och faderskapsförmåner utges under de första månaderna av ett nyfött barn. Den tid för vilket föräldrapenning kan lämnas med anledning av barnets födelse uppgår till 480 dagar vilket motsvarar tiden fram tills barnet är 16 månader. Jag bedömer dock att den tid under vilken en förmån kan tas ut inte bör beaktas i alltför stor omfattning eftersom tidsaspekten inte torde fylla något särskilt syfte vid klassificeringen. Det kan även noteras att det kan variera stort mellan de EU-medlemsstaterna även om det flesta stater har föräldrapenningförmåner och att ersättningen lämnas under olika lång tid.

⁸⁵ Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund s. 315.

Familjeförmåner enligt definitionen i både förordning 883/2004 och 1408/71 är ersättningar som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter. EU-domstolen har gjort en bred tolkning av vad som enligt förordning 1408/71 ska anses utgöra familjeförmåner. Denna understöds av skäl 19 i förordning 883/2004 med däri angivna hänvisningar till *Hoever och Zachow* och *Kuusijärvi* målen.⁸⁶ I Bergström-målet ansåg EU-domstolen att det är utrett att svensk föräldrapenning, är en familjeförmån i enlighet med förordning 1408/71.⁸⁷ Jag bedömer att det svenska barnbidraget, förlängt barnbidrag och flerbarnstillägg som är anmälda som familjeförmåner väl stämmer överens med definitionen av familjeförmåner. Hur en nationell föräldrapenningförmån är klassificerad när förordning 883/2004 tillämpas kan leda till olika resultat gällande rätten för en familjemedlem att begära en förmån, rätten att exportera och risken för sammanfallande förmåner.

Med hänsyn till att det är bestämmelserna i kapitel 8 i förordning 883/2004 som gäller för familjeförmåner kan det få betydelse hur förmånerna klassificeras. Det finns flera problematiska aspekter med att klassificera föräldrapenning som en familjeförmån.

Med familjeförmåner följer primärt och sekundärt ansvar för dessa förmåner i gränsöverskridande situationer. Den inkomstrelaterade svenska föräldrapenningen är relativt hög i förhållande till flera andra länder. Det kan medföra tilläggsutbetalningar med anledning av artikel 68 i förordning 883/2004. Familjeförmåner från respektive land räknas ihop och jämförs, vilket kan innebära att Sverige får utge tilläggsbelopp (som sekundärt ansvarigt land) i förhållande till länder som har klassificerat sin motsvarande förmån till föräldrapenning som moderskaps- faderskapsförmåner. Samma sak gäller i förhållande till länder där exempelvis barnbidraget är lägre.

Prioritetsreglerna i artikel 68 i förordning 883/2004 avser att förhindra att familjeförmåner utges för samma period och samma slag för familjemedlem. Det finns inte motsvarande särskilda prioritetsregler för moderskap- och faderskapsförmåner. Ett möjligt problem

⁸⁶ EU-domstolens dom i förenade målet *Hoever och Zachow*, C-245/94 och C-312/94 ECLI:EU:C:1996:379. EU-domstolens som *Kuusijärvi*, C-275/96, ECLI:EU:C:1998:279. Under 2013 fastslog EU-domstolen i de förenade målen *Hliddal och Bormand*, en vid tolkning av familjeförmåner med återopande av *Hoever och Zachow* samt *Kuusijärvi*. EU-domstolens dom i de förenade målen C-216/12 *Hliddal* och, C-217/12 *Bormand*, ECLI:EU:C: 2013:568.

⁸⁷ EU-domstolens dom *Bergström*, C-257/10, ECLI:EU:C:2011:839, punkt 37.

handlar därför också om administrativt merarbete eftersom myndigheterna i olika medlemsstaterna måste kunna fastställa ansvarsfördelningen och få information om vilken rätt till förmåner det finns i de andra länderna och på vilka grunder. Om den svenska föräldrapenningen klassificeras som en familjeförmån kan det befaras att en samordning enligt artikel 68 i förordning 883/2004 kan innebära att familjeförmåner från annan medlemsstat (en annan sekundärt ansvarig stat än Sverige) kan leda till att den svenska föräldrapenningen minskas med andra familjeförmåner som är mer grundersättningar i den andra staten, exempelvis barnbidrag.⁸⁸

Det är inte meningen att en person ska få överlappande rättigheter eller förmåner och artikel 68 är inte tillämplig när den svenska föräldrapenningen är klassificerad som en moderskap- och faderskapsförmån, men enligt min bedömning innebär det inte en kumulering av förmåner även om föräldrapenningen klassificeras som moderskap- och likvärdig faderskapsförmån med anledning av artikel 10 i förordning 883/2004. Det sker även en avräkning enligt svensk nationell rätt för förmåner som motsvarar föräldrapenningen från ett annat land. Det är därför inte möjligt att en förälder får behålla eventuella överlappande rättigheter till föräldrapenning om den klassificeras som moderskap- och faderskapsförmåner. De svenska avräkningsreglerna i SFB förhindrar en kumulering av förmåner.⁸⁹

Om föräldrapenningen klassificeras som en moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån lämnas föräldrapenning till den berättigade föräldern utan att andra förmåner, vars syfte och karaktär är annorlunda, minskar ersättningen.⁹⁰ Att i stället klassificera föräldrapenningen som en familjeförmån skulle innebära en försämring för en person som nyttjar den fria rörligheten eftersom föräldrarna riskerar att få en lägre ersättning än vad de får om föräldrapenningen är klassificerad som en moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån. Det är alltså en försämring för en person som har nyttjat den fria rörligheten i jämförelse med de i en icke gränsöverskridande situation som inte rört sig över gränserna.⁹¹

⁸⁸ Holm, E. (2014). "Parental Benefits in the Coordination Regulation: (Where) do they fit In? – The Swedish Example", *European Journal of Social Security* 2014/2 s. 134 f.

⁸⁹ 12 kap. 33 och 34 §§ SFB.

⁹⁰ Artikel 10 i förordning 883/2004.

⁹¹ Regeringskansliets yttrande (2015).

Slutligen är ett annat problem med att många andra medlemsstater har klassificerat föräldrapenningen (inkomstbaserade delar av ersättning till föräldrar) som en moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån. Eftersom den gränsöverskridande rörligheten till och från Sverige är stort inom Norden, är det särskilt intressant att exempelvis Finland och Danmark har klassificerat föräldrapenningen som en moderskapsförmån.⁹² I artikel 11.1 i den Nordiska konventionen finns dessutom särskilt reglerat om förmåner vid föräldraskap. Vid beräkning av tilläggsbelopp och överskjutande belopp undantar man inkomstrelaterade förmåner som är avsedda att kompensera för inkomstbortfall vid föräldraskap i enlighet med artikel 68.2 i förordning 883/2004. Det verkar således inte vara helt förenligt med det nordiska samarbetet och de nordiska välfärdsmodellerna att klassificera inkomstrelaterade förmåner vid föräldraledighet som familjeförmåner.⁹³

Jag bedömer att med anledning av de argument som har framförts ovan att det finns skäl för att föräldrapenningen kan klassificeras som både familjeförmån och moder- faderskapsförmån. Dock har, som också framgått ovan, klassificeringen av den svenska föräldrapenningen medfört vissa problem sedan EU-inträdet. Även den svenska föräldrapenningens konstruktion medför att klassificeringen av förmånen är svår. Föräldrapenningen har drag av en individualiserad moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån som kompenserar för inkomstbortfallet, men även drag av klassiska familjeförmåner. Det senare avser föräldrapenning på grund och lägstanivå.

Jag bedömer att definitionen av en familjeförmån i förordning 883/2004 inte överensstämmer helt med den svenska föräldrapenningen på SGI-nivå eftersom den är en individuell försäkring som täcker inkomstbortfall. Den borde sålunda fortsättningsvis även kunna klassificeras som en moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån. Det skulle även vara möjligt att anse föräldrapenning på grund och lägstanivå som en familjeförmån eftersom den i vart fall delvis har mer karaktär av att vara en klassisk familjeförmån enligt definitionen i förordningarna. Dessa grundläggningar liknar mer andra förmåner som Sverige klassificerat som familjeförmån (exem-

⁹² MISSOC jämförande tabell om moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner den 16 november 2016.

⁹³ Holm, E. (2014). "Parental Benefits in the Coordination Regulation: (Where) do they fit In? – The Swedish Example", *European Journal of Social Security* 2014/2 s. 136.

pelvis barnbidraget) eftersom den inte förutsätter arbete, utan är en grundersättning för alla föräldrar och syftar till att ge familjen viss levnadsstandard. Jag bedömer att det största problemet med klassificeringen inte handlar om sammanfallandet av förmånerna och tilläggsberäkningar utan om det problem som inledningsvis togs upp om att familjemedlemmarnas situation påverkas av hur förmånerna klassificeras. Dock har de potentiella negativa konsekvenserna av att klassificera den svenska föräldrapenningen som en moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån genom att artikel 67 inte är tillämplig lösts genom Försäkringskassans tillämpning eftersom i de fall en familjemedlem inte är berättigad till en liknande förmån i bosättningsstaten kan föräldrapenning, på grund och lägstanivå, utbetalas från Sverige.⁹⁴ Flera andra medlemsstater har en grundersättning som faller in under familjeförmåner.⁹⁵ Det kan övervägas om det inte bör göras förändringar i föräldraförsäkringen för att renodla föräldraförsäkringen till att bättre överensstämma med de normativa strukturerna i förordningen. Detta bedömer jag bör utredas vidare.

23.6 Att omfattas av svensk social trygghet vid gränsöverskridande situationer genom arbete och bosättning för personer från stater utanför EU/EES

Utöver EU-rättsliga rättsakter finns internationella avtal och konventioner som har till syfte att samordna och reglera tillämpningen av olika länders socialförsäkringssystem. Även EU har ingått avtal med länder utanför unionen för att utveckla politiska, ekonomiska och sociala förbindelser med omvärlden. Det finns avtal där likabehandlingsprincipen gäller i förhållande till anställningsförhållande men inte till social trygghet. Utöver dessa finns internationella överenskommelser som ställer krav på att länderna ser till att personer har tillgång till viss social trygghet samt har vissa rättigheter vid migration, exempelvis överenskommelser inom FN, ILO och Europarådet (se vidare kapitel 9).

⁹⁴ Försäkringskassans ställningstagande 2011:01.

⁹⁵ Holm, E. (2014). "Parental Benefits in the Coordination Regulation: (Where) do they fit In? – The Swedish Example", *European Journal of Social Security* 2014/2 s. 138.

Samtliga bilaterala avtal om social trygghet har bestämmelser om vilket lands lagstiftning som personkretsen ska omfattas av. Vissa av avtalen anger bosättningslandet som behörig stat och andra arbetslandet. I en situation när en person från tredje land kommer till Sverige och inte omfattas av varken förordning 883/2004 eller ett avtal om social trygghet, ska hans eller hennes rätt till socialförsäkring i Sverige bedömas i enlighet med SFB: s regler.⁹⁶

I oktober 2016 var det cirka 18 000 beviljade tillfälliga arbetstillstånd för personer utanför EU.⁹⁷

De i denna grupp som inte bedöms ha egentlig hemvist i landet enligt SFB och folkbokföringslagen omfattas i dag enbart av den arbetsbaserade socialförsäkringen. De kan alltså inte ta del av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna eller subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige. Även om de omfattas av den arbetsbaserade försäkringen, kan tredjelandsmedborgare som har kortare anställningar än sex månader i Sverige inte ta del av de arbetsbaserade förmånerna eftersom de inte har en sjukpenninggrundande inkomst. För att SGI ska kunna fastställas krävs ett arbete i Sverige som kan antas vara under minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande. Dessutom är ett krav att den årliga inkomsten ska uppgå till 24 procent av prisbasbeloppet.

23.6.1 Ingen förändring av reglerna för medborgare från tredje land

Bedömning: Nuvarande regelverk för tredjelandsmedborgare bör inte förändras.

Skälen för bedömningen: Jag har övervägt huruvida arbetstagare från tredje land ska ha samma utgångsläge som arbetstagare från EU/EES och omfattas av både den arbetsbaserade och bosättningsbaserade socialförsäkringen i Sverige även vid kortare arbete här i landet. Detta har gjorts mot bakgrund av att denna grupp bidrar till att finansiera de sociala trygghetssystemen genom både skatter och avgifter i Sverige, samt att arbete är grunden för att upprätthålla de

⁹⁶ 5 och 6 kap. SFB.

⁹⁷ Uppgift från Svensk Näringsliv. Se även Migrationsverket.

svenska välfärdssystemen. Detta skulle kunna motivera att denna grupp av arbetstagare kan få ta del av de svenska bosättningsbaserade förmånerna utan att de faktiskt är bosatta i landet. Detta kan dock bli problematiskt i relation till vissa förmåner, som exempelvis in-tjänandet av garantipension som beräknas utifrån antalet år som personen i fråga har bott i Sverige.⁹⁸ Om denna grupp skulle omfattas av de bosättningsbaserade förmånerna skulle de som arbetstagare tjäna in till garantipension i Sverige utan att vara faktiskt bosatta här i landet, vilket skapar problem eftersom garantipension endast kan utbetalas till de som bor i Sverige eller annan EU-medlemstat och till Kanada.

Min bedömning är därför att en arbetstagare från tredje land som inte uppfyller bosättningskraven i SFB eller folkbokföringslagen endast ska omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen.

När det gäller tillgång till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner för tredjelandsmedborgare (som inte omfattas av förordning 883/2004 genom förordning 1231/2010 eller ett bilateralt avtal om social trygghet) krävs i dag att de antas vistas i Sverige längre än ett år för att anses som socialförsäkringsrättsligt bosatta i landet. Mitt förslag gällande 5 kap. 3 § SFB innebär att kriterierna för bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer kommer att utvecklas och kompletteras för att möjliggöra en mer utförlig och välavvägd bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer. Ett av de styrande kriterierna för socialförsäkringsrättslig bosättning i dag är uppehållstillstånd i Sverige. Jag har föreslagit att detta kriterium ska vara fortsatt styrande. Det betyder att tredjelandsmedborgare som inte omfattas av förordning 883/2004 eller ett avtal om social trygghet måste ha uppehållstillstånd samt uppfylla andra kriterier för att kunna anses som socialförsäkringsrättsligt bosatta i Sverige (se vidare kapitel 19). Föreslaget innebär vidare att arbete i landet ska vara ett av kriterierna för bosättning i Sverige. Detta kan innebära att fler arbetstagare från tredje land kan bedömas som socialförsäkringsrättsligt bosatta i Sverige. Det är dock viktigt att poängtera att konsekvensen av att fler omfattas av det svenska socialförsäkrings-systemet genom bosättning inte är detsamma som att alla kommer att begära eller ha rätt till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Därutöver innebär mitt förslag att barns bosättning ska

⁹⁸ 67 kap. 25 § SFB.

bedömas enskilt, att en separat bosättningsbedömning ska göras för alla familjemedlemmar.

Avslutningsvis bör det uppmärksammas att arbetstagare från tredje land som inte bedöms som bosatta i landet enligt folkbokföringslagen inte kommer ha tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige. Tredjelandsmedborgare har ingen särskilt reglerad tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård utan 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) är tillämplig för denna grupp.⁹⁹ Om det rör sig om längre anställningar med både uppehållstillstånd och arbetstillstånd på minst ett år folkbokförs dessa personer som regel och har därmed tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige. Det största problemet för gruppen tredjelandsmedborgare med kortare arbete i Sverige, såsom säsongarbetare, torde således vara avsaknaden av tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i landet. För kortare arbeten i Sverige, krävs därför att arbetstagare har egna sjukvårdsförsäkringar som gäller i Sverige för att de inte ska behöva betala eventuella sjukvårdskostnader i Sverige med egna medel. Det är således den enskildes ansvar att ordna en sådan försäkring, men jag anser att arbetsgivare har ett ansvar för att informera arbetstagare från tredje land om denna reglering och dess konsekvenser för den enskilde.

23.7 Utbetalning av socialförsäkringsförmåner utomlands

23.7.1 Arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner

De arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna är till stor del in-tjänade förmåner och är alltså knutna till en persons arbete i Sverige. Så länge man har en anställning i Sverige finns inget krav på bosättning i Sverige för rätten till ersättning, varken i SFB eller i lagen (1991:1047) om sjuklön. Samma rättigheter gäller därmed för alla som arbetar eller bedriver näringsverksamhet i Sverige. SFB innehåller dock några särskilda bestämmelser som begränsar möjligheten till utbetalning av arbetsbaserade kontantförmåner vid vistelse utomlands. Dock är möjligheten till utbetalning av arbetsbaserade för-

⁹⁹ Med undantag av de tredjelandsmedborgare som omfattas av förordning 883/2004 och vissa bilaterala avtal om social trygghet.

måner vid sjukdom, graviditet, tillfällig vård av barn och rehabilitering vid bosättning eller vistelse utomlands begränsad eftersom de endast utbetalas om ersättningsfallet inträffade utomlands i samband med att en person utförde arbete som ska ses som arbete i Sverige.

Sjukpenning, rehabilitering, rehabiliteringsersättning, bidrag till arbetshjälpmedel, graviditetspenning, föräldrapenning på grundnivå och sjukpenningnivå samt tillfällig föräldrapenning är förmåner som enligt SFB kan lämnas under utlandsvistelse endast om Försäkringskassan medger att den försäkrade reser till utlandet under ersättningsfallet, eller om ett ersättningsfall inträffar under arbete utomlands.¹⁰⁰ Sådant medgivande lämnas vanligen om resan inte försvårar tillfrisknandet eller negativt påverkar möjligheterna till rehabilitering. En anledning till att begränsningen infördes var att möjligheterna till en effektiv sjukkontroll ansågs vara mycket begränsade om den försäkrade vistas utomlands.¹⁰¹

Huruvida denna bestämmelse är i överensstämmelse med förordning 883/2004 har prövats av Kammarrätten i Stockholm. Målet gällde en man som under tid med sjukpenning vistats i annan medlemsstat under en längre tid än vad Försäkringskassan medgivit. Artikel 21.1 i förordning 883/2004 innebär enligt Kammarrättens dom att en person som omfattas av svensk socialförsäkring vid vistelse i en annan medlemsstat har rätt till kontantförmåner som utges enligt svenska bestämmelser. Försäkringskassan kunde alltså inte neka ersättning till en person som uppfyller de materiella villkoren för en förmån, enbart på grund av att personen i fråga bosätter sig eller vistas i en annan medlemsstat. Det skulle enligt Kammarrätten strida mot unionsrätten.¹⁰² Utifrån detta kan det alltså tolkas som att 6 kap. 15 § SFB inte är tillämplig vid rörlighet inom EU/EES och Schweiz. Någon vägledande dom från HFD finns inte.

Man kan dock ställa sig frågande till Kammarrättens bedömning, då bestämmelsen i 6 kap. 15 § SFB endast reglerar formerna för utbetalning till en annan stat och inte rätten till ersättning som sådan. Försäkringskassan är den tillämpande myndigheten som har ett uppdrag att kontrollera att en enskild är försäkrad för en förmån och uppfyller förmånsvillkoren i övrigt. För att kunna bedöma om för-

¹⁰⁰ 6 kap. 15 § SFB.

¹⁰¹ Prop. 1983/84:40 bilaga 3, s. 17.

¹⁰² Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 19–14 och 20–14.

månsvillkoren är uppfyllda är det rimligt att Försäkringskassan känner till var den enskilde befinner sig. Så länge det inte finns någon vägledande dom från HFD som anger något annat, bör Försäkringskassan kunna kräva att en förmånstagare som reser till en annan medlemsstat anmäler det till myndigheten.

När det gäller inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning, och arbetskadeersättning och olika former av pensioner kan dessa lämnas till en försäkrad som vistas utomlands så länge som rätten till förmånen består. När det gäller utbetalning utomlands får det enligt 110 kap. 15 § SFB krävas bevis om att rätten till förmånen består. När det gäller övriga arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner kan även dessa fortsätta att utbetalas till personer som är bosatta eller vistas längre tid utomlands så länge personen i fråga fortsätter att uppfylla de materiella villkoren. Det finns dock viss begränsning av föräldrapenning över lägstanivån som kräver en viss anknytning till Sverige. I 6 kap. 16 § SFB framgår att föräldrapenning på grund- eller SGI-nivå lämnas till en person som vistas utomlands så länge rätten till förmånen består om barnet är bosatt i Sverige eller i samband med att ett barn hämtas i samband med adoption, om Försäkringskassan medger det. I förarbetena till socialförsäkringslagen framgår att förmånen är helt arbetsbaserad och ska kunna utbetalas även när ett barn vistas utomlands, men att kravet på att barnet ska vara bosatt i Sverige ska behållas. Bosättningskravet syftar till att tydliggöra att det ska finnas en anknytning till Sverige för att kunna uppbära denna förmån, som kan utbetalas under en lång tidsperiod.¹⁰³ Jag bedömer att bestämmelsen om föräldrapenning och krav på att barnet är bosatt är tillämplig och förenlig med förordning 883/2004 under förutsättning att föräldrapenning klassificeras som moder- och likvärdig faderskapsförmån. I det fall föräldrapenningen omklassificeras till familjeförmån kan inte kravet på barnets bosättning upprätthållas.

Av en särskild bestämmelse i SFB följer att närståendepenning endast får lämnas vid vård här i landet.¹⁰⁴ Närståendepenning, som är en arbetsbaserad förmån, omfattades till en början inte av samordningsbestämmelserna i förordning 1408/71, med anledning av att

¹⁰³ Prop. 1998/99:119 s. 150.

¹⁰⁴ 47 kap. 3 § 2 SFB.

det är en förmån som ges för en anhörig.¹⁰⁵ Högsta förvaltningsdomstolen har dock i ett mål fastställt att närståendepenning är en kontantförmån vid sjukdom enligt artikel 3 i förordning 883/2004¹⁰⁶ för en vårdbehövande (som var försäkrad i Sverige). Det innebär också att det är en förmån som kan exporteras till andra medlemsstater. Domstolen ansåg att en tillämpning av den nationella bestämmelsen enligt unionsrätten vore en otillåten begränsning av arbetstagares, medborgares och tjänsters rörlighet samt att den skulle strida mot kravet på att unionsmedborgare i samma situation inom fördragets tillämpningsområde ska få samma rättsliga behandling.¹⁰⁷ Närståendepenning kan utges vid vård i andra medlemsländer, och vården behöver alltså inte ges i Sverige. Jag bedömer således att den nationella bestämmelsen inte är tillämplig vid vård som ges inom EU/EES.

Men rättsläget är i dag oklart om en person som är försäkrad i Sverige kan vårda en sjuk anhörig som inte omfattas av svensk socialförsäkring och vården sker inom EU/EES. Det följer av den nationella bestämmelsen att den vårdbehövande behöver vara försäkrad för någon bosättningsbaserad, arbetsbaserad eller övrig förmån i SFB.¹⁰⁸ Min bedömning när det gäller närståendepenning och kravet på att den vårdbehövande ska vara försäkrad i Sverige är att den bör kunna upprätthållas. Den som är närstående och även den vårdbehövande ska enligt min mening omfattas av svensk socialförsäkring även om vården ges i ett annan EU/EES-stat.

23.7.2 Bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner

De bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna är till största delen skattefinansierade. För att en person ska kunna ta med sig en bosättningsbaserad förmån vid utlandsvistelse krävs att han eller hon fortfarande anses som bosatt i Sverige.¹⁰⁹ En person anses som

¹⁰⁵ SOU 1993:115, s. 198.

¹⁰⁶ Artikel 4.1 a i förordning 1408/71.

¹⁰⁷ RÅ 2010 ref. 52.

¹⁰⁸ 47 kap. 3 § 1 SFB. Det kan i teorin uppstå en situation där en vårdbehövande som varken bor eller arbetar i Sverige ändå omfattas av en övrig förmån, exempelvis smittbärarersättning.

¹⁰⁹ I enlighet med 5 kap. 3 § andra stycket SFB.

bosatt i Sverige om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.¹¹⁰ Det finns dock undantag för denna regel.

En person som lämnar Sverige för tid som kan ha betydelse för socialförsäkringsskyddet ska anmäla det till Försäkringskassan.¹¹¹

Det finns inga begränsningar i SFB om utbetalningen av bosättningsbaserade förmåner om personen anses bosatt i Sverige och vistas inom EU/EES. Däremot är de av Sverige anmälda särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer, undantagna från export eftersom dessa förmåner endast utges i bosättningslandet enligt förordning 883/2004.

Försäkringskassan har meddelat särskilda föreskrifter om sättet och tiden för utbetalning.¹¹²

I SFB finns dock begränsningar gällande utbetalning av förmåner för personer som vistas i ett land utanför EU/EES. Bosättningsbaserade förmåner i dessa fall kan endast utbetalas om vistelsen i en sådan stat antas vara som längst sex månader. Det finns dock en särreglering för äldreförsörjningsstöd i SFB där tidsgränsen för utbetalning i samband med utlandsvistelse är tre månader.^{113,114} Det finns även mer långvariga bosättningsbaserade förmåner som kan betalas ut så länge som en person anses bosatt i Sverige (som regel upp till ett år). Dessa har alltså inte den begränsning på sex månader som allmänt gäller för bosättningsbaserade förmåner. Detta undantag gäller för sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, garantipension, särskilt pensionstillägg, efterlevandestöd och garantipension till omställningspension.¹¹⁵ Vidare finns möjlighet att söka om dispens hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om bosättningen i Sverige inte anses bestå eller

¹¹⁰ 5 kap. 3 § SFB.

¹¹¹ 110 kap. 45 § SFB.

¹¹² Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2010:4) om sättet och tiden för utbetalning av vissa förmåner, ersättningar och bidrag till den som vistas eller bor utomlands.

¹¹³ 5 kap. 14 § 1 stycket SFB.

¹¹⁴ Äldreförsörjningsstöd utbetalas för vad som är en skälig levnadsnivå enligt svenska förhållanden och utbetalas som regel bara till de som vistas i landet. De som har kommit till Sverige senare i livet, kan i vissa fall ha en starkare anknytning till hemlandet. Av humanitära skäl tillåts därför vistelse utanför EES i tre månader med bibehållet stöd. Se prop. 2000/01:136 s. 23.

¹¹⁵ 5 kap. 14 § andra stycket SFB. Det finns möjlighet att söka om dispens hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om det bedöms som uppenbart oskäligt att inte fortsätta att betala ut förmånen. (garantipension utanför EU om enskilde inte kan påverka hälsoskäl, krig m.m. Det ska användas restriktivt. Se prop. 1998/99:119 s 148. Krav finns på bevisning, 114 kap. 15 § SFB och levnadsintyg enligt Pensionsmyndighetens föreskrift om levnadsintyg (PFS 2012:2).

om rätten till utbetalning utomlands har upphört.¹¹⁶ I sådana fall får förmåner enligt 5 kap. 18 § SFB fortsätta att lämnas ut om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att inte fortsätta att betala ut förmånen. I Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2000:1) om bosättnings- och arbetsbaserad försäkring anges bland annat att det ska röra sig om uppenbart oskäliga situationer som den enskilde inte själv kan påverka. Det kan till exempel röra sig om sjukdom, naturkatastrof, krigshandlingar och transporthinder. Som ett exempel på tillämpning av denna dispensregel kan nämnas ett mål i Kammarrätten som rörde makar som flyttat från Sverige till Chile på grund av deras behov av stöd och hjälp av sina barn i samband med försämrad hälsa. Makarna var ekonomiskt beroende av garantipensionen. Kammarrätten fann i detta mål att det var oskäligt att dra in makarnas garantipension.¹¹⁷

Tidsbegränsningen för att utbetalning av bosättningsbaserade förmåner vid längre vistelse utanför EU/EES gäller dock inte för vissa personkategorier. I 5 kap. 15 § SFB framgår att för utsända statsanställda och deras familjemedlemmar gäller inte tidsbegränsningen på sex månader och inte heller kravet på medgivande. Statsanställda och deras familjemedlemmar anses som bosatta i Sverige under hela utlandsvistelsen och därför finns det inga begränsningar i utsändningstiden. Tidsbegränsningen gäller inte heller för biståndsarbetare och studenter samt deras familjemedlemmar för vissa familjeförmåner. För biståndsarbetare och utlandsstuderande är den förlängda rätten till fortsatt utbetalning begränsad till de bosättningsbaserade familjeförmånerna föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag, underhållsstöd och adoptionsbidrag.¹¹⁸

När det gäller utbetalning utomlands får det enligt 110 kap. 15 § SFB krävas bevis om att rätten till förmånen består. Bestämmelsen gäller samtliga förmåner enligt SFB och ger möjlighet till kontroll i samband med utbetalningar till utlandet. Ett exempel är Pensionsmyndighetens föreskrifter (2012:2) om levnadsintyg.

¹¹⁶ 5 kap. 18 § SFB.

¹¹⁷ Kammarrätten i Stockholm mål nr 3822-3823-13.

¹¹⁸ 5 kap. 15 § SFB.

23.7.3 Rätt till utbetalning inom EU/EES

Exporträtten i förordning 883/2004

En person som omfattas av förordning 883/2004 har rätt att erhålla eller ha kvar sina intjänande rättigheter från den behöriga staten även om han eller hon inte är bosatt där. I artikel 48.2 EUF-fördraget förstärks exportabilitetsprincipen genom att det anges att förmånerna betalas ut till personer bosatta inom medlemsstaternas territorier. Frågan om export av kontantförmåner är nära knutet till att personen omfattas av den statens försäkring och det är endast under förutsättning att en person är försäkrad som han eller hon kan exportera förmåner. Den generella principen om exportabilitet innebär att en person som har rätt till kontantförmåner från en medlemsstat (den behöriga staten, vilket oftast arbetsstaten) kan få förmåner även om han eller hon bor i en annan medlemsstat (exempelvis barnbidrag). Personen ansöker om kontantförmåner i den medlemsstat där han eller hon är försäkrad och ska inte nekas dem på grund av att personen eller hans eller hennes familjemedlemmar bor i en annan medlemsstat, så länge som övriga kriterier för rätten till förmåner är uppfyllda. Export av förmåner mellan staterna är en förutsättning för att undvika diskriminering på grund av bosättning. I skäl 37 till förordning 883/2004 framgår att bestämmelser som avviker från principen om att förmåner kan exporteras måste tolkas strikt. Dock är exportprincipen olika omfattande eller generös för de olika förmånerna eftersom det finns regler om export i avdelning III för de olika förmånerna att ta hänsyn till. Sammanfattningsvis är förmåner inom sjukdoms-, moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner kontantförmåner som är exportabla. Familjeförmåner är enligt artikel 67 i förordning 883/2004 exportabla från den behöriga staten även till den försäkrades familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat. Pensioner är fullt exportabla. Utbetalningarna av de olika pensionerna från olika länder ska dock fördelas proportionerligt (pro-rata) och den totala pensionen som en person erhåller baseras på försäkringsperioder som personen har fullgjort i respektive medlemsstat som anställd, egenföretagare eller genom bosättning.

För arbetslöshetsförmåner finns vidare särskilda bestämmelser om export av förmåner när en arbetslös person önskar söka arbete i en

annan medlemsstat med bibehållen arbetslöshetsersättning från den behöriga staten.¹¹⁹ För att ha rätt att exportera sin arbetslöshetsersättning till en annan medlemsstat ska den arbetslöse ha varit registrerad som arbetssökande under minst fyra veckor samt registrera sig som arbetssökande i den medlemsstat till vilken personen reser. Vidare krävs intyg U2 från den behöriga institutionen i den första medlemsstaten.¹²⁰ Enligt artikel 64.1 a i förordning 883/2004 kan den behöriga institutionen ge den sökande tillstånd att resa innan de fyra veckorna har passerat.¹²¹

Frågan om perioden om minst fyra veckor har prövats i det svenska målet *Rydergård*.¹²² EU-domstolen gav beskedet att det är nationell rätt som avgör huruvida en person kan anses vara tillgänglig för Arbetsförmedlingen i den mening som avses i artikel 69.1 a i förordning 1408/71. Domstolen ansåg vidare att för att uppfylla fyra-veckorsvillkoret i artikel 69 måste en person vara tillgänglig för Arbetsförmedlingen i totalt minst fyra veckor efter att han eller hon blev arbetslös, men att det dock inte är nödvändigt att fyra-veckorsperioden är sammanhängande.

Exporträtten i förordning 492/2011 är begränsad

När det gäller sociala förmåner i förordning 492/2011 omfattar den förordningen enbart arbetstagare och deras familjemedlemmar. Enligt artikel 7 i förordningen gäller rätten till likabehandling bara när en anställd och hans eller hennes familjemedlemmar befinner sig i en medlemsstat och förordningen ger därför ingen rätt för en arbetstagare att exportera svenska förmåner.

¹¹⁹ Artikel 64 i förordning 883/2004.

¹²⁰ Tidigare gällde intyg E303. I Sverige är det IAF som utfärdar dessa, 48 § ALF.

¹²¹ Situationer som avses kan till exempel vara att den sökande ska resa med make, maka, registrerad partner eller sambo som har fått en anställning i en annan medlemsstat. Detta följer av Administrativa kommissionens rekommendation U2.

¹²² EU-domstolens mål *Rydergård*, C 215/00, ECLI:EU:C:2002:111.

23.8 Krav på uppehållstillstånd för utbetalning av socialförsäkringsförmåner

Gällande utbetalning av bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner anges i 5 kap. 12 § första stycket SFB att för en person som enligt utlänningslagen behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag ett sådant tillstånd börjar gälla, men inte för längre tid tillbaka än tre månader. Om det finns synnerliga skäl får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats. Dock får sådana förmåner inte lämnas för tid då bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär.¹²³

23.8.1 Andra begränsningar av utbetalning av bosättningsbaserade förmåner

SFB är subsidiär till lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA). Det innebär att asylsökande som omfattas och har fått bistånd enligt LMA inte har rätt till förmåner av motsvarande karaktär i enlighet SFB. Syftet med begränsningen i utbetalningen av bosättningsbaserade förmåner är att det inte ska utgå dubbla förmåner och den avser bosättningsbaserade förmåner av liknande slag inte ska utbetalas. En förmån som nämndes i samband med införandet av bestämmelsen var barnbidrag.¹²⁴ Enligt LMA kan asylsökande få bistånd till logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag för den dagliga livsföringen. Vilka bosättningsbaserade förmåner enligt SFB som kan anses vara av motsvarande karaktär som de i författningarna om bistånd till asylsökanden anser jag i vart fall är äldre försörjningsstöd, bostadstillägg för pensionärer och andra bostadsbidrag. Det är dock inte omöjligt att även andra bosättningsbaserade förmåner skulle kunna vägras, exempelvis efterlevandestöd och föräldrapenning som utges på lägstanivå eller grundnivå.¹²⁵

¹²³ 5 kap. 12 § andra stycket SFB.

¹²⁴ Prop. 1998/99:119 s. 100.

Av 6 kap. 14 § SFB framgår att den som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha arbetstillstånd i Sverige eller ett uppehållstillstånd med motsvarande verkan inte har rätt till arbetsbaserade förmåner förrän ett sådant tillstånd har beviljats. Ersättning får lämnas tidigast från och med den dag då tillståndet börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Enligt paragrafens andra stycke gäller begränsningarna dock inte för ersättningar från arbetsskadeförsäkringen, eftersom den har anknytning till skadeståndsrätten. Det finns inga synnerliga skäl att bevilja arbetsbaserade förmåner om inte tillstånden har beviljats.

Begränsningar av möjligheten till uppehållstillstånd i Sverige

Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige trädde i kraft den 20 juli 2016 och ska gälla i tre år. I 5 § i denna lag regleras de tidsbegränsade uppehållstillstånden för skyddsbehövande. Den som bedöms vara flykting får ett uppehållstillstånd som gäller i tre år och den som bedöms vara alternativt skyddsbehövande får ett tillstånd för 13 månader. Om personen fortfarande har skyddsskäl när uppehållstillståndet går ut, kan han eller hon få ett förlängt uppehållstillstånd i Sverige. Om personen kan försörja sig själv kan han eller hon få ett permanent uppehållstillstånd.¹²⁶

Lagstiftningen väcker frågan om rätt till social trygghet efter att det tidsbegränsade tillståndet löpt ut och utlännen ansökt om förlängt tillstånd, men ännu inte beviljats ett sådant. En ökad inströmning av ansökningar om förlängning av uppehållstillstånd kommer med stor sannolikhet att öka. Det kan även innebära att handläggningstiderna blir längre hos Migrationsverket.

Det är i dag inte klarlagt i gällande regelverk vad som gäller för rätten till socialförsäkringsförmåner när en person har ansökt om förlängt uppehållstillstånd, men det gällande uppehållstillståndet har löpt ut under tiden Migrationsverket handlägger ärendet. HFD har bedömt i en nyligen avkunnad dom som gällde en kvinna från Vietnam att enligt 5 kap. 12 § SFB skulle hon vid tidpunkten för försäkringsfallet ha ett uppehållstillstånd för att kunna få bosättnings-

¹²⁶ 9 § lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten till uppehållstillstånd.

baserade socialförsäkringsförmåner. Kvinnan i målet åberopade som skäl att hon hade lämnat in ansökan om uppehållstillstånd, men att den försvunnit i posthanteringen. Vid förlust av ett uppehållstillstånd eller när det tidsbegränsade tillståndet löpt ut har en person enligt HFD inte rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Domstolen stödjer denna tolkning på förarbetena till nuvarande bestämmelse. Det finns dock möjlighet att på grund av synnerliga skäl betala ut förmåner även om uppehållstillstånd inte har meddelats. I tidigare förarbeten har det ansetts föreligga när prövningen av uppehållstillstånd enbart har varit av formell natur, till exempel för utländska adoptivbarn till här i landet bosatta personer.¹²⁷ I det aktuella målet konstaterade domstolen att det inte fanns några synnerliga skäl för att betala ut socialförsäkringsförmånerna utan att närmare gå in på när sådana skäl föreligger.¹²⁸ Avslutningsvis kan det noteras att kvinnan i målet sedan fick ett beviljat uppehållstillstånd i Sverige.

23.8.2 Fortsatt utbetalning av bosättningsbaserade förmåner under Migrationsverkets handläggning av uppehållstillstånd

Bedömning: I promemorian ”Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd” (Ds 2016:45) lämnas förslag till ändringar i LMA och lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. som innebär att den som ansöker om ett fortsatt uppehållstillstånd innan det tidigare tillståndet löper ut inte ska återgå till mottagandesystemet hos Migrationsverket eller till en mer begränsad rätt till vård.

Det lämnas också förslag till ändringar i SFB och studiestödslagen som innebär att bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner samt studiehjälp och studiestöd ska kunna betalas ut även om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har upphört att gälla om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd lämnas in innan tillståndet löper ut.

Jag anser att dessa förslag är väl avvägda och avstår därför att lägga egna förslag i denna del.

¹²⁷ Prop. 1998/99:119 s. 100 och 138.

¹²⁸ HFD mål nr 3297-15 och 3298-15, meddelad i juni 2016.

Skälen för bedömningen: Ett uppehållstillstånd ska beviljas innan inresan till Sverige men undantag finns i 5 kap. 18 § utlänningslagen, vilket innebär att ansökan i vissa fall kan göras medan personen vistas i landet. En utgångspunkt för att få förmåner från de sociala trygghetssystemen i Sverige är att personen vistas lagligen i landet.¹²⁹

För den som anses uppbär socialförsäkringsförmåner och vars beslut om förnyat uppehållstillstånd inte hinner fattas innan tidigare tillstånd löpt ut uppstår fråga om förmåner ska utbetalas under handläggningstiden eftersom de inte längre uppfyller det särskilda villkoret på uppehållstillstånd. En förlust av ett uppehållstillstånd eller det förhållandet att ett tidsbegränsat tillstånd har löpt ut medför enligt den ovan redogjorda domen i HFD att en person inte har rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner enligt den nu aktuella bestämmelsen i 5 kap. 12 § SFB. Det betyder att även personer som har ansökt om förlängt uppehållstillstånd och det föreliggande tillståndet har löpt ut under tiden Migrationsverket handlägger ärendet, inte har rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Det framgår enligt mig inte tydligt i 5 kap. 12 § SFB.

Det finns därför ett behov av att se över och förtydliga bestämmelserna för personer som har ansökt om förlängt uppehållstillstånd, och det föreliggande tillståndet har löpt ut under tiden Migrationsverket handlägger ärendet. Behovet av att klargöra nuvarande regelverk är särskilt viktigt i ljuset av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige som trädde i kraft den 20 juli 2016, som innebär att fler personer beviljas tillfälliga uppehållstillstånd i Sverige än vad som var fallet innan lagen trädde i kraft. Detta kommer troligtvis att leda till en ökad arbetsbörda och troligen förlängda handläggningstider hos Migrationsverket. Därutöver har antalet personer som har sökt om uppehållstillstånd i Sverige det senaste åren ökat kraftigt, även om antalet asylsökande under år 2016 var betydligt färre än under de närmaste föregående åren.

Jag har övervägt att föreslå ett förtydligande i SFB där det framgår att socialförsäkringsförmåner inte kan utgå i väntan på förlängt beslut om uppehållstillstånd. Berörda personer skulle då under väntan på beslut från Migrationsverket omfattas av LMA, vilket skulle kunna medföra att de har rätt till bistånd. Jag bedömer dock att detta inte är

¹²⁹ Det finns dock undantag exempelvis hälso- och sjukvård för papperslösa.

ett skäligt förfarande eftersom det kan slå mycket hårt mot den enskilde och kan medföra ökade kostnader och administration för kommunerna. Det är också, enligt mig, inte rimligt att den enskilde på detta sätt ska drabbas av ansvarig myndighets handläggningstider och höga arbetsbelastning. Därutöver kan detta leda till visst merarbete för Försäkringskassan eftersom när Migrationsverket beviljat förlängt uppehållstillstånd måste Försäkringskassan innan den på nytt beviljar vissa av socialförsäkringsförmånerna utreda och kontrollera att den enskilde inte har fått förmåner av motsvarande karaktär. Det skulle även skapa en stor administrativ börda för Försäkringskassan.

En möjlig väg är att en person kan fortsätta att erhålla socialförsäkringsförmåner under den tid som Migrationsverket utreder möjligheten till förlängt uppehållstillstånd. Det finns dock inte författningsstöd för att behålla förmåner under utredningstiden om man ansökt om förlängning av uppehållstillståndet innan det andra löpt ut. I ett mål i Kammarrätten i Göteborg, som gällde beslut om utvisning utan omedelbar verkställighet, ansåg domstolen att den som har rätt att ansöka om förlängt uppehållstillstånd utan att behöva lämna landet och gjort det i god tid innan tillståndet gått ut, får fortsätta att visas och anses bosatt här i landet under den tid ett överklagande prövas och fram till dess att av migrationsdomstolens dom vinner laga kraft.¹³⁰

Jag bedömer att för den som har rätt att ansöka om förlängning utan att behöva lämna landet och ansökan om förlängt uppehållstillstånd har lämnats in i god tid innan det föregående tillståndet löpt ut, kan vistelsen i landet ses som lagligt. Vistelsen ska i sådana fall ses som laglig tills beslutet om uppehållstillstånd vunnit laga kraft. En sådan tolkning är rimlig i ljuset av *Martinez Sala* målet¹³¹, där EU-domstolen bedömde att kvinnan i målet vistades lagligen i landet under handläggningstiden av uppehållstillståndet. Det skulle innebära att under förutsättning att en person fortsatt anses som stadigvarande bosatt i Sverige och vistas lagligt i Sverige kan han eller hon uppbära socialförsäkringsförmåner under handläggningstiden för dennes ansökan om förlängning av uppehållstillstånd tills beslutet vinner laga kraft.

¹³⁰ Kammarrätten i Göteborg mål 4124-14.

¹³¹ EU-domstolens dom *Martinez Sala* C- 85/96, ECLI:EU:C:1998:217.

Jag delar de överväganden och förslag som redovisas i den nyligen remitterade promemorian ”Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd” (Ds 2016:45) och avstår därför att lägga egna förslag i denna del.

24 Tillgång till svensk arbetslöshetsförsäkring i gränsöverskridande situationer

För inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet krävs enligt svensk lagstiftning minst 12 månaders medlemskap (medlemsvillkor) i en arbetslöshetskassa, utöver övriga villkor för rätt till ersättning. Vid en gränsöverskridande situation när en person uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning genom sammanläggning av perioder enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)¹, uppstår frågan hur och vilka perioder som kan räknas med för att uppfylla medlemsvillkoret. I Sverige är det arbetslöshetskassorna som tillämpar lagstiftningen och bedömer om en sökande uppfyllt medlemsvillkoret. Efter en dom i Högsta förvaltningsdomstolen har det uppstått en praxis hos arbetslöshetskassorna där tid som medlem under arbete utomlands, så kallat kvarstående medlemskap, räknats med vid uppfyllandet av medlemsvillkoret. Rådande praxis har uppstått ur en otydlighet i lagstiftningen om vem som omfattas av den svenska arbetslöshetsförsäkringen och under vilken tid.

Den problematiska tillämpningen av kvarstående medlemskap bör lösas genom att det tydliggörs i lagstiftningen att medlemskapet i arbetslöshetskassa i Sverige ska vara knutet till arbete i Sverige eller arbete som anses vara arbete i Sverige. Jag anser det vara orimligt att i praktiken låta svensk arbetslöshetsförsäkring omfatta arbete utomlands som inte anses som arbete i Sverige. Förordningen är avsedd att

¹ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

genom sammanläggning lösa försäkringsskyddet så att personer som omfattas av förordningen alltid omfattas av ett lands lagstiftning.

Jag föreslår vidare en rad åtgärder rörande inträdet i och utträdet ur arbetslöshetskassor i Sverige. 64-årsgränsen vid inträde bedömer jag bör förändras. Ett förslag är att införa en regel som innebär att en person som ansökt till en arbetslöshetskassa vars verksamhetsområde de inte omfattas av, kan ansöka till en annan arbetslöshetskassa utan att gå miste om den medlemstid de kunnat få om de redan vid första tillfället ansökt till rätt arbetslöshetskassa. Ett annat förslag är att reglera att en person som kommer till Sverige och som inom åtta veckor från att försäkringsskyddet upphört i det tidigare arbetslandet, träder in i en arbetslöshetskassa, också får tillgodoräkna sig medlemstid för att överbrygga tiden som förflutit sedan personen omfattades av det andra landets försäkringsskydd. Ändringarna syftar till att underlätta för personer som vill omfattas av det inkomstrelaterade skyddet i arbetslöshetsförsäkringen, att uppfylla villkoren för detta i en gränsöverskridande situation. Vissa av förändringarna får också positiva konsekvenser för personer som inte befinner sig i en gränsöverskridande situation.

Vidare efterfrågar jag en större översyn av lagen om arbetslöshetsförsäkring, för att tydliggöra försäkringsskyddet. En sådan översyn behöver dock göras utifrån ett mer generellt perspektiv än vad den här utredningen haft i uppdrag.

24.1 Samordning av arbetslöshetsförsäkringen med unionsrätten

Regleringen av arbetslöshetsförmåner i Sverige skiljer sig mycket åt från den som gäller i många andra europeiska länder. Dels är både lagstiftningen och administrationen av arbetslöshetsförmåner separerad från övriga delar av de sociala trygghetssystemen, dels består den svenska arbetslöshetsförsäkringen av både en allmän del och en frivillig del. Endast Finland har en liknande sådan tudelad arbetslöshetsförsäkring. Det gör att förutsättningarna för samordning av arbetslöshetsförmåner skiljer sig åt en del jämfört med övriga medlemsstater.

I det här avsnittet redovisas en kartläggning över rådande tillämpning av samordningsbestämmelserna i förordning 883/2004 och

tillgången till svensk arbetslöshetsförsäkring genom samordning med unionsrätten. En beskrivning av gällande nationell rätt finns i avsnitt 6.3. En kortfattad beskrivning av några av de särskilda samordningsbestämmelserna för arbetslöshetsförmåner i förordning 883/2004 redovisas i avsnitt 11.4.6. Utöver förordning 883/2004 och den nordiska konventionen om social trygghet², som beskrivs i avsnitt 3.1.3, har Sverige också ingått bilaterala avtal om social trygghet som rör arbetslöshetsförmåner med Chile, Israel, Turkiet, Kap Verde och Marocko (se kapitel 13).

24.1.1 Sammanläggning av perioder vid rörlighet inom EU/EES och Schweiz

Ett första kriterium för att kunna beviljas arbetslöshetsersättning i Sverige är att svensk lag är tillämplig enligt den bedömningsprocess som beskrivs i avsnitt 17.1. Beslut om tillämplig lagstiftning fattas vid behov av Försäkringskassan. Arbetslöshetskassorna fattar endast beslut om tillämplig lagstiftning i situationer för en helt arbetslös gränsarbetare³ eller så kallad sällanhemvändare⁴ i situationer enligt artikel 11.3 c när en helt arbetslös gränsarbetare eller sällanhemvändare beviljas rätt till svensk ersättning enligt artikel 65 i förordning 883/2004.

För att genom sammanläggning av perioder kunna använda arbetad tid i en annan stat i Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) för att uppfylla ersättningsvillkoren i lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF), krävs att det senaste arbetet utförts i Sverige enligt artikel 61.2 i förordning 883/2004. För den som är en helt arbetslös gränsarbetare eller sällanhemvändare tillämpas sammanläggningsprincipen även vid

² Den nordiska konventionen om social trygghet gäller som lag i Sverige sedan den 1 maj 2014, se lagen (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet.

³ Gränsarbetare definieras enligt förordning 883/2004, artikel 1 f) såsom en person som arbetar eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat men som är bosatt i en annan medlemsstat, och återvänder dit dagligen eller åtminstone en gång i veckan.

⁴ Sällanhemvändare finns inte som begrepp i förordning 883/2004. Där talas i stället om arbetslösa personer som inte är gränsarbetare, se till exempel artikel 65 2. andra stycket. Ett annat uttryck för denna grupp är oäkta gränsarbetare. De som avses är likväl de som i förordningen betecknas som arbetslösa personer som inte är gränsarbetare. De är inte gränsarbetare eftersom de återvänder alltför sällan till bosättningsstaten för att uppfylla förordningens definition, men anses likväl ha en sådan koppling till bosättningsstaten att de anses bosatta där.

ansökan om arbetslöshetsersättning i Sverige direkt efter arbete i en annan medlemsstat, enligt en undantagsregel i artikel 61.2.⁵ Även den som omfattas av den nordiska konventionens femårsregel⁶ kan sammanlägga perioder direkt efter arbete i en annan medlemsstat. Femårsregeln innebär att för den som har utfört arbete i sådan utsträckning att han eller hon har omfattats av lagstiftningen om förmåner vid arbetslöshet eller har uppburit sådana förmåner i Sverige, om arbetet har utförts eller förmåner vid arbetslöshet har uppburits inom en femårsperiod från dagen för anmälan om arbetslöshet hos arbetsförmedlingen och, i förekommande fall, från dagen för ansökan om medlemskap i arbetslöshetskassa, tillämpas sammanläggningsprincipen vid ansökan om arbetslöshetsersättning i Sverige direkt efter arbete i en annan nordisk stat.

Sammanläggning av försäkringsperioder, anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare sker genom tillämpning av den särskilda bestämmelsen i artikel 61.1 i förordning 883/2004. Av artikel 1 t–u) i förordningen framgår att försäkringsperioder, anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare definieras enligt den lagstiftning enligt vilken de har fullgjorts, eller för försäkringsperioder enligt den lagstiftning de har fullgjorts eller betraktas som fullgjorda. Det är därför upp till varje medlemsstat att i sitt nationella system definiera vad som avses med en period.

De perioder i ALF som sammanläggningsprincipen tillämpas på är dels perioder av förvärvsarbete som ligger till grund för uppfyllande av arbetsvillkoret, dels perioder av medlemskap i en arbetslöshetskassa för uppfyllande av medlemsvillkoret.

Sammanläggning för uppfyllande av arbetsvillkoret

För att kunna beviljas ersättning från grundförsäkringen, det så kallade grundbeloppet, krävs både att de allmänna villkoren för rätt till ersättning och arbetsvillkoret uppfylls i Sverige.⁷ För att uppfylla arbetsvillkoret krävs att den sökande under en ramtid av 12 månader omedelbart före arbetslöshetens inträde behöver ha haft förvärvsarbete i minst 6 månader och utfört arbetet under minst 80 timmar

⁵ De fall som avses i artikel 65.5 a i förordning 883/2004.

⁶ Artikel 10 i lag (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet.

⁷ 3 § och 9–12 §§ ALF.

per kalendermånad, eller haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader.⁸ Vissa arbeten utförda utomlands jämföras med arbete i Sverige vid bedömning om uppfyllt arbetsvillkor.⁹

Perioder av förvärvsarbete i Sverige hanteras som försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004. Enligt IAF följer det av att alla genom förvärvsarbete i Sverige kan kvalificera sig för rätten ersättning från grundförsäkringen.¹⁰ Genom tillämpning av artikel 61.1 första stycket kan därmed fullgjorda försäkringsperioder i en annan medlemsstat sammanläggas med försäkringsperioder i Sverige för att uppfylla arbetsvillkoret. Genom tillämpning av artikel 61.1 andra stycket kan även anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare i en annan medlemsstat sammanläggas med försäkringsperioder i Sverige för att uppfylla arbetsvillkoret. Det följer av att alla anställningsperioderna hade varit försäkrade för den obligatoriska delen av den svenska arbetslöshetsförsäkringen om de hade fullgjorts i Sverige, och därmed ska hanteras som försäkringsperioder.

Detta innebär att en person som exempelvis endast har arbetat 3 månader i Sverige efter arbete utomlands och blir arbetslös, kan använda arbetade perioder i en annan medlemsstat, vare sig det landet klassificerat perioderna som försäkringsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare, för att uppfylla arbetsvillkoret. Sammanläggning kan även ske för beräkning av normalarbetstiden, som enligt 24 § andra stycket ALF har betydelse för dagpenningens storlek i grundförsäkringen.¹¹

När ramtiden på 12 månader före arbetslöshetens inträde fastställs, är vissa perioder då den sökande varit förhindrad att arbeta överhoppningsbara.¹² Det gäller bland annat vid sjukdom, vård av eget barn som inte fyllt 2 år (utöver de två månader som kan likställas med förvärvsarbete enligt 13 a § ALF) och heltidsstudier som avslutats efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av förvärvsarbete på

⁸ 12 § ALF.

⁹ 2 kap. 8 § Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2016:3) om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁰ Underlag inskickat 2015-05-20 till utredningen, IAF dnr. 2015/720, s. 3.

¹¹ Beräkning av inkomstrelaterad ersättning efter sammanläggning beskrivs i avsnitt 24.1.4.

¹² 16–17 a §§ ALF.

heltid i minst 5 månader. Om en sådan händelse eller omständighet har inträffat i en annan medlemsstat ska den likställas med en motsvarande i Sverige, och därmed också vara överhoppningsbar vid fastställande av ramtiden. Det följer av principen om likställande av fakta enligt artikel 5 i förordning 883/2004.

Även sådana händelser som har inträffat i ett tredje land, som Sverige inte har ingått något bilateralt avtal om social trygghet med, ska hoppas över vid fastställandet av ramtiden. Den slutsatsen kan dras efter en dom i HFD.¹³ Frågan i målet gällde om en period av studier i Australien, som hade föregåtts av arbete i Sverige, kunde ses som överhoppningsbara. Enligt 3 § ALF ska ersättningsvillkoren uppfyllas i Sverige, om inte annat följer av förordning 883/2004. Domstolen argumenterade dock att bestämmelserna om överhoppningsbar tid när ramtiden för arbetsvillkoret fastställs inte är ersättningsvillkor. Mot den bakgrunden, och då den sökande uppfyllde övriga krav för att studierna skulle vara överhoppningsbara, konstaterade domstolen att studierna i Australien var överhoppningsbara.

Sammanläggning för uppfyllande av medlemsvillkoret

För att kunna beviljas inkomstrelaterad ersättning krävs förutom att de allmänna villkoren för rätt till ersättning och arbetsvillkoret uppfylls, även ett uppfyllt medlemsvillkor i Sverige. För att uppfylla medlemsvillkoret krävs att den sökande varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst 12 månader, under förutsättning att medlemmen efter det senaste inträdet i kassan uppfyllt arbetsvillkoret enligt 12–14 §§ ALF.¹⁴ Av praxis följer att medlemstiden behöver vara sammanhängande.

Perioder av medlemskap i en arbetslöshetskassa hanteras också som försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004 vid bedömning om uppfyllt medlemsvillkor. Arbetslöshetskassorna jämför försäkringsperioder i en annan medlemsstat med medlemskap i en arbetslöshetskassa och sammanlägger dessa perioder enligt artikel 61.1 första stycket. Anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare sammanläggs dock inte med med-

¹³ RÅ 2009 ref. 99.

¹⁴ 7 § ALF.

lemsperioder i Sverige för att bedöma om medlemsvillkoret uppfylls. För att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning genom sammanläggning av perioder måste arbetet enligt nuvarande tillämpning klassificeras som en försäkringsperiod enligt lagstiftningen i det land där de utfört arbetet.¹⁵ Därutöver krävs att den sökande trätt in i en svensk arbetslöshetskassa i anslutning till påbörjat arbete i Sverige, så att det inte uppstått ett glapp i försäkringsperioden.

Denna hantering är dock inte självklar, då perioder av medlemskap i sig inte ger rätt till ersättning utan ett uppfyllt arbetsvillkor (se vidare avsnitt 24.3.2). IAF konstaterar i till utredningen inskickade underlag att medlemskapet är unikt och svårt att jämföra med andra typer av perioder, men att medlemsperioder av förenklingsskäl hanteras som försäkringsperioder.¹⁶ Arbetsförmedlingen menar till och med att det inom EU:s samordningsbestämmelser inte finns något utrymme för medlemsperioder.¹⁷ Och både IAF och Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) menar att det finns risk för att det förekommer olika tillämpningar på arbetslöshetskassorna i och med att det så länge varit oklart vilka perioder det är som vi i Sverige sammanlägger, och att arbetslöshetskassorna saknar och efterfrågar vägledning i den frågan.¹⁸

Intygande av perioder utåt

En person som börjar arbeta i en annan medlemsstat och blir arbetslös där, kan på samma sätt som vid sammanläggning i Sverige vid behov använda utfört arbete i Sverige för att uppfylla villkoren för omfattas av arbetslöshetsförsäkringen i det landet. Perioder som ska sammanläggas intygas av arbetslöshetskassorna på ett intyg¹⁹. På intyget uppges om en period enligt den nationella lagstiftningen är en försäkringsperiod, anställningsperiod eller en period av verksamhet som egenföretagare. För försäkringsperioder gäller att även perioder som likställs med försäkringsperioder kan intygas.

¹⁵ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2014). *Arbetslöshetskassornas sammanläggning av perioder enligt EU-förordning nr 883/2004*, IAF rapport 2014:26, s. 14.

¹⁶ Underlag inskickad 2015-05-20 till utredningen, IAF dnr. 2015/720, s. 6.

¹⁷ Underlag inskickad 2014-10-29 till utredningen från Arbetsförmedlingen, s. 8.

¹⁸ Underlag inskickad 2015-05-20 till utredningen, IAF dnr. 2015/720, s. 6.

¹⁹ PDU1, SED U002 och U017, tidigare även E301.

Rådande praxis hos arbetslöshetskassorna är den att perioder av förvärvsarbete som ligger till grund för arbetsvillkoret intygas utåt som försäkringsperioder. Det innebär att även två månader med föräldrapenningsförmån eller värnplikt, som kan jämföras med förvärvsarbete, intygas som försäkringsperioder. Uppgift om överhoppningsbar tid intygas inte utåt i dag. Önskar den andra medlemsstaten information om dessa perioder, kan den utländska myndigheten i stället begära att den sökande styrker uppgift om överhoppningsbar tid på annat sätt.

Uppgift om medlemskap i en arbetslöshetskassa redovisas i en bilaga till PD U1. Denna bilaga har tagits fram av arbetslöshetskassornas samorganisation (SO). SO anser att uppgift om medlemstid inte bör utelämnas eftersom det i något annat medlemsland kan finnas regler inom socialförsäkringar där man tar hänsyn till denna tid. Intyget bör enligt SO bifogas samtliga utfärdade U1-intyg oavsett till vilket land sammanläggningsintyget ska skickas.²⁰

24.1.2 Medlemskap i svensk arbetslöshetskassa under arbete i annan medlemsstat

Efter att den europeiska arbetsmarknaden blev mer tillgänglig, genom Sveriges EU-medlemskap, uppstod frågan hur den enskilde bör göra med sitt medlemskap i en arbetslöshetskassa vid arbete utomlands. Enligt artikel 11.1 i förordning 883/2004 ska en person endast omfattas av en medlemsstats lagstiftning åt gången. Det innebär att försäkringstillhörigheten med en medlemsstat bryts så fort personen omfattas av den sociala tryggheten i ett annat land, till exempel genom att börja arbeta där. En person som är medlem i en svensk arbetslöshetskassa och flyttar utomlands för arbete i en annan medlemsstat omfattas därmed inte av den svenska arbetslöshetsförsäkringen under arbetet utomlands. Det finns däremot inget i svensk lagstiftning i dag som hindrar denne från att kvarstå som medlem under sitt arbete utomlands, vilket Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), (dåvarande Regeringsrätten) fastslagit i en dom.²¹

Målet RÅ 2008 ref 90 gällde en så kallad sällanhemvändare som under tiden hon arbetat i Spanien hade fortsatt att betala medlems-

²⁰ SO:s lathund för ifyllande av intyg PD U1, inskickad till utredningen 2016-09-14.

²¹ RÅ 2008 ref. 90, mål nr 494-08.

avgift till arbetslöshetskassan i Sverige och därmed kvarstått som medlem. Hon hade arbetat i Spanien och hade enligt sitt intyg E301 från Spanien också varit försäkrad mot arbetslöshet enligt den spanska lagstiftningen under perioden september 2001 till och med mars 2002. När arbetet i Spanien upphörde återvände hon till Sverige och anmälde sig på Arbetsförmedlingen här den 3 april 2002. Den 26 mars 2004 begärde hon ersättning från och med den 3 april 2002.

Arbetslöshetskassan bedömde att hon uppfyllde de allmänna villkoren samt arbetsvillkoret, men menade att hon inte uppfyllde medlemsvillkoret. De menade att hon inte uppfyllde det krav på sammanhängande medlemstid om 12 månader som krävs för att uppfylla medlemsvillkoret, eftersom personen vid tillbakakomst till Sverige inte ansökt om återinträde i arbetslöshetskassan. Arbetslöshetskassan resonerade att under arbete i Spanien var hon försäkrad där och skulle därför inte omfattas av försäkringen i Sverige.

HFD konstaterade att frågan om medlemskap är självständigt reglerad i förhållande till frågan om försäkringsskydd. Domstolen menade vidare att det inte finns några regler i lag (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) som innebär att medlemskapet skulle upphöra utan att ett särskilt beslut om detta fattas av arbetslöshetskassan. Något sådant beslut hade inte fattats i det aktuella målet. Domstolen konstaterade att det inte heller finns någon regel om att ett medlemskap ska upphöra automatiskt när en medlem arbetar i en annan medlemsstat eller har anslutits till en annan stats socialförsäkringssystem.

Utfallet blev att medlemmen skulle anses ha upprätthållit sitt medlemskap under tiden hon arbetade utomlands och arbetslöshetskassan skulle därmed pröva hennes rätt till inkomstrelaterad ersättning igen. Domstolen ansåg att ”enligt förordningen upphörde således hennes svenska försäkringsskydd när hon började arbeta i Spanien. Om detta också innebar att hennes medlemskap i kassan upphörde är en associationsrättslig fråga som inte omfattas av regleringen i förordningen”²².

Kammarrätten i Stockholm fann i mål nr 5115-07, att en person som under oförsäkrat arbete i Danmark bibehållit sitt medlemskap i svensk arbetslöshetskassa hade rätt till inkomstrelaterad ersättning. I domskälen hänvisades till ovannämnda avgörande i HFD

²² RÅ 2008 ref 90, s. 5.

(RÅ 2008 ref. 90). IAF överklagade kammarrättens dom med motiveringen att en person som bibehållit sitt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa under arbete i annat EU/EES-stat inte kunde tillgodoräkna sig den svenska medlemstiden för att uppfylla medlemsvillkoret enligt 7 § ALF vid en ansökan om ersättning i Sverige. HFD beslutade dock att inte bevilja prövningstillstånd, varpå kammarrättens dom stod fast.

Utöver kammarrättsdomen ovan finns ytterligare tre kammarrättsdomar²³ där rätten dömt att personer som kvarstått i arbetslöshetskassa under arbete utomlands uppfyllde kravet om minst 12 månaders oavbrutet medlemskap. För närvarande finns ingen kammarrättsdom som enbart ger rätt till grundbeloppet efter fullgjorda anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare i ett annat EU/EES-stat när personen har bibehållit sitt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa.

Arbetslöshetskassorna har efter dessa mål justerat sin tillämpning gällande återinträde i arbetslöshetskassan efter arbete utomlands. Numera behöver man inte ansöka om återinträde om man inte först begärt utträde ur arbetslöshetskassan vid utlandsarbete.

SO anser att det med tanke på rättsläget går att dra slutsatsen att det är möjligt att bevilja en sökande inkomstrelaterad ersättning efter oförsäkrat arbete i ett annat EU/EES-stat om personen har bibehållit sitt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa och uppfyller arbetsvillkoret. Detta meddelade SO till arbetslöshetskassorna den 11 februari 2010, strax efter att prövningstillstånd inte beviljats för IAF:s överklagande av Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 5115-07.²⁴

Enligt en kartläggning som IAF utförde under 2016 informerar arbetslöshetskassorna de sökande om att de kan stå kvar som medlemmar under kortare arbetsperioder i ett annat land.²⁵ Arbetslöshetskassorna uppgav också att de rutinmässigt informerar de sökande om vikten av ett sammanhängande medlemskap. Alla arbetslöshets-

²³ Kammarrätten i Stockholm mål nr 6612-07 och mål nr 450-07 samt Kammarrätten i Göteborg mål nr 5671-08.

²⁴ "Meddelande: Försäkringen", Nr: 05/2010, 2010-02-11.

²⁵ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5, s. 23.

kassor utom en uppgav att de informerade de sökande om att de bör kontrollera att de tillhör arbetslandets försäkringssystem.²⁶

24.1.3 Inträde i svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands

Inträde i respektive utträde ur arbetslöshetskassor är reglerat i LAK (se 34, 36–40 §§ LAK). För att kunna få ersättning på inkomstrelaterad nivå för en person som arbetat i en annan medlemsstat, och som ansöker om arbetslöshetsförsäkring i Sverige krävs, vid sammanläggning, dels en fullgjord period i Sverige att sammanläggas med enligt artikel 61.2, dels inträde i en arbetslöshetskassa i Sverige. Kravet på en fullgjord period innebär i princip att personen ska ha arbetat i Sverige. IAF har utfärdat en föreskrift (IAFFS 2016:2) om övergång mellan stater, med bestämmelser om att en gränsarbetare eller sällanhemvändare som är helt arbetslös har rätt till inträde i en arbetslöshetskassa.²⁷ Enligt artikel 61.2 är dessa grupper undantagna kravet om en senast fullgjord period i bosättningslandet när de ansöker om sammanläggning för rätt till förmån i bosättningslandet. För dessa grupper kan således inte kravet om en fullgjord period att sammanläggas med i Sverige upprätthållas. Föreskriften ger dels dessa grupper rätt till inträde i arbetslöshetskassa, dels pekar den ut vilken eller vilka arbetslöshetskassor rätten till inträde gäller.

Tidpunkt för inträde och uppehåll mellan försäkringsperioder

Den sökande måste uppfylla medlemsvillkoret för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning, det vill säga ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst 12 månader samt efter det senaste inträdet i arbetslöshetskassan uppfylla arbetsvillkoret enligt 12–14 §§ ALF. Medlemskapet kan avse flera olika svenska arbetslöshetskassor, men kravet är att medlemsperioderna är sammanhängande. Kravet om en sammanhängande period kommer sig av praxis baserat på att 8 § ALF, som reglerar att personer som *omedelbart före* inträdet i en

²⁶ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5, s. 24.

²⁷ 2 § IAFFS 2016:2.

arbetslöshetskassa har varit medlemmar i en annan arbetslöshetskassa, får för uppfyllandet av medlemsvillkoret tillgodoräkna sig tiden i den kassan.

Kravet på obruten medlemsperiod om 12 månader för att uppfylla medlemsvillkoret gäller även för personer som återvänder från ett arbete i en annan EU/EES-stat eller Schweiz. Det får då inte finnas något uppehåll i tiden mellan utträde ur en annan medlemsstats arbetslöshetsförsäkring och inträde i en svensk arbetslöshetskassa. Det finns dock undantag. Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande²⁸ uttalat att tre dagars oförsäkrad tid mellan två försäkringsperioder kunde godtas då den enskilde ansågs ha gjort vad som var möjligt för att undvika ”glapp” mellan försäkringsperioderna.

Det har vidare utvecklats en praxis hos arbetslöshetskassorna att bortse ifrån kortare perioder av oförsäkrad tid. De allra flesta arbetslöshetskassor tillåter i dag kortare uppehåll mellan två försäkringsperioder. Vissa arbetslöshetskassor tillåter upp till 30 dagars oförsäkrad tid när de prövar medlemsvillkoret vid sammanläggning med försäkringsperioder från andra medlemsstater.²⁹

Inträde i en svensk arbetslöshetskassa sker i dag den första dagen i den kalendermånad³⁰ när ansökan lämnas in. Det innebär att en period om upp till 30 dagar utan medlemskap i en arbetslöshetskassa kan bli ovidkommande om ansökan inkommer vid en gynnsam tidpunkt, liksom att ett kortare uppehåll om endast två dagar, men över ett månadsskifte, inte kan anses ovidkommande. Upphåll i försäkringsperioden har således att göra med att medlemskapet, och därmed tillträde till inkomstbortfallsförsäkringen, är en fråga om frivilligt medlemskap i en förening i Sverige, och beror på vilken kalendermånad ansökan kommit in till arbetslöshetskassan.

Kammarrätten i Jönköping prövade ett ärende³¹ med en person vars försäkringsperiod i ett annat land upphörde den 2 januari. Personen trädde in i sin tidigare arbetslöshetskassa igen den 1 februari. Då han inte kunde uppvisa intyg om försäkringsperiod från annat land under perioden 3 januari till 31 januari, dömde kammarrätten att han inte uppfyllde medlemsvillkoret. Domen är överklagad av IAF då de menar att personens korta uppehåll mellan försäkrings-

²⁸ Kammarrätten i Stockholm mål nr 859-09.

²⁹ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5.

³⁰ 34 § LAK.

³¹ Kammarrätten i Jönköping mål nr 1338-15.

perioderna, mot bakgrund av rådande praxis hos arbetslöshetskassorna samt förordningens principer om likabehandling och icke-diskriminering, inte ska medföra att han går miste om sin rätt till inkomstrelaterad ersättning.³²

Arbetslöshetskassornas verksamhetsområde

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen ställer i 34 § LAK kravet på den som vill bli medlem i en arbetslöshetskassa, att personen ska arbeta eller senast ha arbetat inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Arbetslöshetskassans verksamhetsområde ska enligt 5 § LAK anges i arbetslöshetskassans stadgar. Enligt 1 § LAK ska en arbetslöshetskassas verksamhet omfatta ett visst verksamhetsområde. Enligt samma paragraf omfattar ett verksamhetsområde en viss yrkeskategori eller bransch eller vissa närbesläktade sådana.

En person som arbetar inom ett annat yrke eller en annan bransch än vad som enligt stadgarna utgör en arbetslöshetskassas verksamhetsområde, har därför inte rätt till inträde i den arbetslöshetskassan. En medlem får också uteslutas enligt 37 a § LAK, om medlemmen inte uppfyller och inte heller under de senaste sex månaderna har uppfyllt det stadgade kravet om arbete inom kassans verksamhetsområde.

Den som inte har en stark anknytning till svensk arbetsmarknad och inte heller känner till systemet med arbetslöshetskassor, kanske för att den kommer till Sverige för första gången för att arbeta, kan antas ha svårare att identifiera vilken arbetslöshetskassas verksamhetsområde som överensstämmer med sitt arbete. I dag överlappar också flera arbetslöshetskassors verksamhetsområden, och några arbetslöshetskassor har också namn³³ som ger liten vägledning kring vilket verksamhetsområde de omfattar. Andra arbetslöshetskassor har i stället namn som antyder ett mer restriktivt verksamhetsområde än vad arbetslöshetskassan faktiskt omfattar³⁴. Information om arbetslöshetskassornas verksamhetsområden ska naturligtvis lämnas

³² IAF, Utvecklande av talan i mål nr 3085-16, 2016-08-31.

³³ Här kan nämnas till exempel Unionens a-kassa och A-kassan Vision.

³⁴ Här kan nämnas till exempel Handelsanställdas a-kassa vars verksamhetsområde omfattar fiskare, och ST:s a-kassa vars verksamhetsområde omfattar anställda både inom stat, kommun, landsting och företag.

av respektive arbetslöshetskassa, men i kombination med det ovan diskuterade kravet om en sammanhängande medlemsperiod för rätt till inkomstrelaterad ersättning, kan ett fördröjt inträde i rätt arbetslöshetskassa få till följd att en person går miste om rätten till inkomstrelaterad ersättning, och att rätten till inkomstrelaterad ersättning måste upparbetas på nytt.

Återvändande utlandsarbetare som fyllt 64 år

Medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa är i dag otillgängligt för en person som fyllt 64 år på grund av åldersgränsen för medlemskap i 34 § LAK. Åldersgränsen innebär att en person som arbetat utomlands och varit försäkrad i arbetslandet, och som sedan återvänder till Sverige efter 64-årsdagen och ansöker om medlemskap i rätt tid, på grund av sin ålder ändå inte har rätt till inträde i arbetslöshetskassan och därmed inte kan få rätt till inkomstrelaterad ersättning vid eventuell arbetslöshet.

Regeln är förståelig ur det nationella perspektivet, då det inte finns anledning för en person att för första gången gå med i en arbetslöshetskassa vid 64 års ålder om personen inte har några perioder att sammanlägga med för uppfyllande av medlemsvillkoret vid eventuell arbetslöshet. Det kommer då att ta 12 månader att arbeta in sig i inkomstförsäkringen, och efter 64 år och 11 månaders ålder betalas inte arbetslöshetsersättning ut. Regeln innebär emellertid problem även i rent nationella situationer, då den innebär att det inte går att byta till en annan arbetslöshetskassa efter fyllda 64 år.

För en person som arbetat utomlands innebär regeln dock betydande hinder, vilket Kammarrätten i Stockholm funnit i en dom³⁵. Målet gällde en gränsarbetare som efter att hon blivit arbetslös från sitt arbete i Danmark begärde utträde ur sin danska arbetslöshetskassa och ansökte om medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa. Hon var då 64 år gammal. Arbetslöshetskassan nekade kvinnan inträde med hänvisning till åldersgränsen. Kvinnan överklagade och fick rätt i Förvaltningsrätten. I sitt överklagande till Kammarrätten framförde arbetslöshetskassan bland annat att det inte är visat att åldersgränsen i 34 § LAK utgör en otillåten inskränkning

³⁵ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 4799-14.

av rätten till fri rörlighet då det inte anges att ålder skulle vara en grund för diskriminering inom ramen för artikel 45 i EUF-fördraget. Kammarrätten fann dock att ”bestämmelsen utgör ett hinder för den fria rörligheten inom EU och därigenom står i strid med gemenskapsrätten. Det går därmed inte att neka medlemskap i svensk arbetslöshetskassa på den grunden att hon vid tidpunkten för ansökan hade fyllt 64 år”. Arbetslöshetskassans överklagande avslogs därmed, och IAF valde att inte överklaga domen. Därmed finns ett vägledande avgörande om att 34 § LAK inte bör vara tillämplig vad gäller gränsarbetare.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (PSFU) uttryckte redan i SOU 2011:74 att 64-årsgränsen på sikt helt bör tas bort. Man avvaktade då slutförandet av en annan statlig utredning, Pensionsåldersutredningen, som hade i uppgift att se över bland annat pensionsrelaterade åldersgränser i socialförsäkringssystemet och arbetslöshetsförsäkringen. I sitt slutbetänkande angav Pensionsåldersutredningen³⁶ att frågorna rörande arbetslöshetsförsäkringen inte behandlades närmare med anledning av PSFU:s fortsatta arbete. Pensionsåldersutredningen gjorde dock bedömningen att åldersreglerna i arbetslöshetsförsäkringen borde anpassas till den föreslagna riktåldern för pension. I ett delbetänkande³⁷ noterade PSFU att frågan om 64-årsgränsen återigen låg på deras bord. Utredningen konstaterade då att de redan lyft frågan i sitt tidigare delbetänkande³⁸, och menade vidare att det kunde finnas anledning att återkomma till frågan i slutbetänkandet. I sitt slutbetänkande³⁹ lyfte PSFU dock aldrig frågan om 64-årsgränsen för inträde arbetslöshetskassan.

24.1.4 Beräkning av arbetslöshetsersättning efter arbete i annan medlemsstat

I de fall ersättning baseras på tidigare inkomstuppgifter från arbete i annan medlemsstat kan endast lönen från det senaste arbetet som anställd eller egenföretagare som omfattades av landets lagstiftning beaktas.⁴⁰ Denna regel skiljer sig med andra ord från den nationella

³⁶ SOU 2013:25.

³⁷ SOU 2013:64.

³⁸ SOU 2011:74.

³⁹ SOU 2015:21.

⁴⁰ Artikel 62 i förordning 883/2004.

regleringen att dagsförtjänsten ska utgöra den genomsnittliga inkomst som den ersättnings sökande har haft under ramtiden, vilket vanligtvis är de 12 månader närmast före den månad som inskrivning hos Arbetsförmedlingen ägde rum.

Bestämmelserna om beräkning av förmåner, och deras tidigare motsvarighet i förordning 1408/71⁴¹, har prövats i svensk domstol. I ett mål där en kvinna först arbetat i Danmark som anställd och därefter arbetet i Sverige som egenföretagare, ville kvinnan åberopa svensk lagstiftning⁴² som medgav att arbetslöshetsersättningen skulle baseras på hennes tidigare inkomst från den tidigare anställningen i stället för hennes inkomst från det egna företaget. Detta eftersom ersättningen då skulle bli mer fördelaktig för kvinnan.

Kammarrätten angav i sin bedömning att artikel 62.1 och 62.2 i förordningen 883/2004 inte kan förstås på annat sätt än att arbetslöshetskassan i den aktuella situationen endast fick beakta den inkomst som personen hade vid sitt senaste arbete i Sverige, det vill säga arbetet i det egna företaget.⁴³ Unionsrätten medförde enligt domen att kvinnan missgynnades jämfört med den som enbart hade arbetat i Sverige och som därför kunde utnyttja bestämmelserna i 37 a § ALF. Kammarrätten menade dock att utgången följde direkt av förordningen 883/2004 och att det inte kunde komma i fråga att åsidosätta förordningens bestämmelser. Något förhandsavgörande från EU-domstolen begärdes dock inte.

Även Högsta förvaltningsdomstolen har i liknande fråga om en annan löntagare tolkat artikel 68.1 i förordningen 1408/71, som i stort sett överensstämmer med artikel 62.1 i förordningen 883/2004, på samma sätt.⁴⁴

I den svenska arbetslöshetsförsäkringen finns även andra skyddsregler – 27 a och 30 §§ ALF – som med anledning av ovannämnda dom inte heller kan tillämpas i sammanläggningsärenden.

⁴¹ Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 5.7.1971, s. 2).

⁴² I 37 a § ALF anges emellertid att för en företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet inom 24 månader från det att verksamheten startade får dagsförtjänsten grundas på företagarens tidigare anställning. Bestämmelsen innebär en alternativ möjlighet att beräkna dagsförtjänsten för den som före tiden som företagare har haft en varaktig anknytning till arbetsmarknaden som anställd.

⁴³ Kammarrätten i Stockholm mål nr 7015-10.

⁴⁴ RÅ 2009 ref. 97.

Ett problem enligt IAF är att det ändå är otydligt hur den inkomst som ligger till grund för arbetslöshetsersättningen ska kombineras med tid, för att kunna få fram ett genomsnitt till grund för dagbeloppet. I enbart nationella ärenden används normalarbets-tiden för detta, men vid EU-ärenden uppstår frågan om vilken tid som ska användas. De menar att det saknas en sådan reglering, vilket gör att det finns ett stort tolkningsutrymme gällande vilken tid som ska användas.⁴⁵ Detta gör också att risken är stor att arbetslöshetskassorna gör olika, vilket en granskning från IAF har visat.⁴⁶ Vidare anser SO att det inte är rimligt att en gemenskapsbestäm-melse får företräde framför en mer gynnande nationell bestämmelse, då konsekvensen kan bli att medborgare avstår från att utnyttja sin rätt till fri rörlighet vilket står i strid med ett av EU:s huvudmål, att avskaffa de hinder som finns för personer att utnyttja sin rätt till de grundläggande friheterna.

24.2 Jämförelse med Danmark och Finland

Våra nordiska grannländer Danmark och Finland är de enda medlemsstater i EU som har en arbetslöshetsförsäkring som liknar vår. Det är därför av intresse att se hur sammanläggning av perioder görs i dessa länder. Nedan redovisas en kort sådan redogörelse.

24.2.1 Danmark

I den danska arbetslöshetsförsäkringen⁴⁷ sammanläggs försäkringsperioder i utlandet med försäkringsperioder i Danmark. Det är reglerat i en så kallad bekendtgørelse från den danska regeringen.⁴⁸ En person som inte varit medlem i en dansk arbetslöshetskassa de senaste fem åren, men som varit arbetslöshetsförsäkrad i en annan medlemsstat, kan medräkna försäkringsperioder från den andra medlemsstaten för att uppfylla kravet om medlemsperiod i den danska

⁴⁵ Underlag inskickat till utredningen 2015-05-20, IAF dnr. 2015/720.

⁴⁶ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (2012). *Arbetslöshetskassornas beräkning av arbetslöshetsersättning enligt EU-förordningen*, IAF rapport 2012:15.

⁴⁷ Lov om arbejdslø,shedsforsikring m.v., Beskæ.

⁴⁸ Se Bekendtgørelse om arbejdsløshedsforsikring ved arbejde m.v. inden for EØS, Færøerne og i det øvrige udland, BEK nr 1313 af 26/11/2015.

arbetslöshetsförsäkringen. Detta på villkor att personen inom åtta veckor efter det att personen upphört att vara arbetslöshetsförsäkrad i den andra medlemsstaten, både skriftligt ansökt om medlemskap i en arbetslöshetskassa, och börjat arbeta i Danmark i minst 296 timmar inom 12 veckor eller 3 månader.

I Danmark finns dock ingen obligatorisk grundförsäkring motsvarande den vi har i Sverige. Den danska försäkringen kan således sägas bygga enbart på försäkringsperioder, och försäkrade är endast de som är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Denna distinktion är viktig att ta i beaktande vid jämförelse länderna emellan.

Efter ett års medlemskap i en dansk arbetslöshetskassa har rätten till ersättning upparbetats, förutsatt att den sökande också uppfyller kraven på arbetad tid. Kravet på arbetad tid kommer under år 2017 att ändras till ett inkomstkrav. Ersättningen som utbetalas, dagpenge, är från och med den 1 juli 2017 maximalt 18 113 kronor⁴⁹ per månad.

Arbetslöshetskassornas verksamhetsområden

Inom den danska arbetslöshetsförsäkringen finns ett krav på anknytning till de verksamhetsområden som anges i kassans stadgar. Med anknytning menas till exempel att en person är anställd inom verksamhetsområdet, eller annan anknytning som framgår av kassans stadgar. Det är kassan själv som definierar kriterierna för anknytning. I en vägledning exemplifieras sådan anknytning med att en person tidigare varit anställd inom verksamhetsområdet, att en person tidigare har varit medlem i arbetslöshetskassan, eller att personen tidigare varit medlem i en organisation, till exempel en branschorganisation, som kassan definierat ger anknytning till deras verksamhetsområde.⁵⁰

⁴⁹ Per den första januari 2016. I Danmark är ersättningen indexerad.

⁵⁰ Vejledning til bekendtgørelse om standardvedtægt for anerkendte a-kasser, Arbejdsmarkeds- og Rekrutteringsstyrelsens vejledning nr 10201 af 19/8 2015.

Åldersgräns för a-kassemedlemskap

Danmark har en åldersgräns för inträde i arbetslöshetskassorna, den är uttryckt som två år under folkpensionsåldern. Folkpensionsåldern i Danmark är 65 år för personer födda före 1954⁵¹.

Åldersgränsen gäller dock enbart inträde, och inte vid överflyttning från en arbetslöshetskassa till en annan, då gäller i stället att en medlem har rätt att bli överflyttad till en annan arbetslöshetskassa om medlemmen uppfyller kraven för att bli medlem i den nya arbetslöshetskassan.

Danmark upprätthåller därför inte denna åldersgräns när förordningen är tillämplig. När en person ansöker om inträde efter arbete utomlands, och förordningen är tillämplig, handläggs inträdesansökan i stället som en ansökan om överflyttning⁵² från en arbetslöshetskassa till en annan, varpå åldersgränsen inte längre gäller.

Överflyttning från en arbetslöshetskassa till en annan är särskilt reglerat i dansk lagstiftning, och för överflyttning finns ingen åldersgräns. En medlem som börjar arbeta utanför den danska arbetslöshetskassans verksamhetsområde ska, enligt lagstiftningen, låta sig överflyttas till en annan arbetslöshetskassa eller utträda ur arbetslöshetskassan. En medlem har också rätt att bli överflyttad till en annan arbetslöshetskassa, om han eller hon uppfyller kraven för inträde i den andra arbetslöshetskassan.

24.2.2 Finland

Finland har, precis som Sverige, både en obligatorisk grundförsäkring och en frivillig inkomstrelaterad försäkring. Finland och Sverige skiljer sig åt vad gäller administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. Den inkomstrelaterade dagpenningen administreras och betalas ut i Finland av arbetslöshetskassorna, medan grundförsäkringen, grunddagpenningen, administreras av Folkpensionsanstalten, FPA.

Finland sammanlägger försäkringsperioder utomlands för att uppfylla kraven på inkomstrelaterad dagpenning, efter minst fyra veckors arbete i Finland eller 4 månader av verksamhet som egenföretagare,

⁵¹ Folkpensionsåldern i Danmark varierar. Den tidigaste folkpensionsåldern är 65 år. Folkpensionsåldern för personer födda efter den 31 december 1962 är 68 år.

⁵² Se vägledning från danska sysselsättningsdepartementet, VEJ nr 11142 af 03/12/2015.

omgående innan arbetslösheten, samt om den sökande anslutit sig till en arbetslöshetskassa inom fyra veckor från flytten till Finland.

En person som inte uppfyller medlemskaps- eller arbetsvillkoren för inkomstrelaterad dagpenning kan få grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd från FPA.

Vid arbete i Danmark eller Sverige, där det också finns arbetslöshetskassor, sammanläggs endast de försäkrings- och arbetsperioder under vilka den sökande varit medlem i en arbetslöshetskassa, vad gäller rätt till den inkomstrelaterade ersättningen.

Under 1408/71 godkändes i Finland även kortvariga ”felförsäkrade” arbetsperioder av finländska kassor, dock utan reell grund i lagstiftningen. Då ansågs att en person kunde arbeta i till exempel Sverige under upp till tre månader utan a-kassemedlemskap i Sverige, och personens arbete kunde ändå läggas till godo om personen samtidigt hade varit medlem i en finsk kassa. I SHM⁵³:s anvisningar står fortfarande att kortvarigt arbete i Sverige enligt rättspraxis kan räknas till arbetsvillkoret i Finland trots att personen inte har varit medlem i en svensk arbetslöshetskassa.⁵⁴

Försäkringsdomstolen⁵⁵ i Finland har i ett mål (353:2005)⁵⁶ där en person som har arbetat i Sverige under en kortare tid har fått sitt i Sverige oförsäkrade arbete medräknat i det finska arbetsvillkoret, eftersom personen under arbetstiden hade varit medlem i en finsk arbetslöshetskassa. Detta mål har tagits med i SHM:s anvisningar, eftersom det är ett av få av försäkringsdomstolen publicerade målen på området.

Försäkringsdomstolen menar i sitt utslag att personen var försäkrad under sitt arbete i Sverige då personen täcktes av grundförsäkringen. Det kan här påpekas att i Danmark, eftersom de inte har en grundförsäkring, så är inte arbete i Danmark försäkrat mot arbetslöshet såvida inte personen aktivt går med i en arbetslöshetskassa.

⁵³ Finska Social- och Hälsovårdsministeriet.

⁵⁴ Enligt mailkonversation med finska finansdepartementet.

⁵⁵ Försäkringsdomstolen är en finsk specialdomstol för ärenden gällande social trygghet. Ärenden som berör inkomstrelaterad dagpenning avgörs i första instans av respektive arbetslöshetskassa. I dessa beslut söks ändring hos besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden. Den som är missnöjd med ett beslut som fattats av besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden får söka ändring i beslutet hos försäkringsdomstolen. Försäkringsdomstolen är den högsta besvärinstansen i dessa ärenden, vilket innebär att dess beslut inte kan överklagas genom besvär.

⁵⁶ vakuutusoikeus.fi/sv/index/vakuutusoikeusratkaisut/vakuutusoikeusratkaisut/1375190006819.html

Vidare menade domstolen att en försäkringsperiod i en annan medlemsstat inte behöver anses som en försäkringsperiod enligt lagstiftningen i den stat från vilken förmån beviljas. En medlem av Försäkringsdomstolen var skiljaktig.

Nedan redovisas ett utdrag ur domen.

Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen) har i mål 126/77 Frangiamore fastställt att vid tillämpningen av artikel 67.1 i förordning 1408/71 behöver en försäkringsperiod i en annan medlemsstat inte anses som en försäkringsperiod enligt lagstiftningen i den stat från vilken förmånen beviljas, utan en godkänd försäkringsperiod enligt arbetslandets lag är tillräckligt. Det saknar betydelse, att ifrågavarande period inte anses som en försäkringsperiod enligt lagstiftningen i den stat från vilken förmånen beviljas. I mål 388/87 Warmerdam-Steggerda har EG-domstolen fastställt, att då det i en medlemsstats lagstiftning krävs fullgörande av försäkringsperioder i enlighet med artikel 67.1 i förordning 1408/71, behöver sådana anställningsperioder som fullgjorts i en annan medlemsstat inte vara fullgjorda inom samma socialförsäkringslag som krävs enligt lagstiftningen i den stat från vilken förmånen beviljas. Sammanläggning av perioder för erhållande av arbetslöshetsförmåner kräver inte, att personen i fråga uttryckligen skulle ha varit försäkrad mot arbetslöshet.

Arbetslöshetskassornas verksamhetsområden

I Finland är arbetslöshetskassornas verksamhetsområden definierade i lag⁵⁷ att omfatta hela landet. Ingen annan geografisk begränsning får således finnas. Vidare ska de yrken eller branscher som omfattas av kassans verksamhet anges i kassans stadgar.

Åldersgräns för a-kassemedlemskap

Finland har en åldersgräns för anslutning till arbetslöshetskassorna. Denna är dock betydligt högre än både i Sverige och i Danmark, nämligen 68 år⁵⁸. Anledningen är troligen att en arbetslös i Finland under vissa omständigheter kan uppbära ersättning som längst till utgången av den kalendermånad då personen fyller 68 år⁵⁹, även om huvudregeln är att arbetslöshetsförmån beviljas högst till utgången

⁵⁷ 24.8.1984/603 Lag om arbetslöshetskassor, 1 kap.

⁵⁸ 24.8.1984/603 Lag om arbetslöshetskassor, 2 kap. 3 §.

⁵⁹ 1290/2002 Lag om utkomstskydd för arbetslösa, 3 kap. 1 §, 2 mom.

av den kalendermånad då den arbetssökande fyller 65 år⁶⁰. Rätten till inträde i en finsk arbetslöshetskassa upphör därmed samma månad som rätten till ersättning senast upphör, men inte samma dag (förutsatt att personen inte fyller år den sista i månaden).

Tidpunkt för in- och utträde

Den finska lagstiftningen reglerar när medlemskapet i en arbetslöshetskassa börjar. Medlemskapet börjar den dag från vilken medlemsavgiften har betalats, dock tidigast den dag då ansökan om medlemskap gjordes.

Vem försäkringen omfattar

Den finska lagen om utkomstskydd⁶¹ reglerar också vem som lagen omfattar, i ett så kallat tillämpningsområde. Enligt lagstiftningen ska lagen tillämpas på;

- personer i arbetsavtalsförhållande, tjänsteförhållande eller annat anställningsförhållande i Finland,
- personer som arbetar på utländska handelsfartyg i utrikesfart samt på företagare och arbetslösa i Finland,
- utsända arbetstagare som sänts ut av sin finska arbetsgivare för samma arbetsgivare eller till ett utländskt moder-, dotter-, eller systerföretag, om anställningsförhållandet fortsätter under tiden utomlands, och
- personer anställda av finska staten och som är utsänd inom Finlands utrikesrepresentation.

Lagen tillämpas inte på utländsk medborgare som i Finland tjänstgör som diplomatisk representant för främmande stat, som utsänd konsul, vid en mellanstatlig organisation eller som tillhör administrativ eller teknisk personal vid främmande stats utrikesrepresentation, eller tjänstepersonal, eller som är privattjänare hos en sådan person.

⁶⁰ 1290/2002 Lag om utkomstskydd för arbetslösa, 3 kap. 1 §, 1 mom.

⁶¹ 30.12.2002/1290 Lag om utkomstskydd för arbetslösa.

Enligt den finska lagstiftningen krävs, förutom anknytning till kassans verksamhetsområde samt att personen inte fyllt 68 år, även att personen omfattas av tillämpningsområdet för lagen om utkomstskydd för arbetslösa, för att en person ska ges inträde i en arbetslöshetskassa.

24.3 Konstruktionen av ALF medför svårigheter vid samordning inom EU/EES

Grunden till den osäkerhet som finns om hur ALF ska tolkas i förhållande till samordningsbestämmelserna i förordning 883/2004 är enligt min bedömning att ALF inte innehåller några tydliga bestämmelser om vem som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen och när försäkringen ger ett skydd. Den svenska modellen med en arbetslöshetsförsäkring som både består av en allmän del och en frivillig inkomstrelaterad del, som bygger på medlemskap i fristående arbetslöshetskassor, ser jag inte som ett problem i sammanhanget. Det är slutsatsen av den analys av hur den nationella rätten förhåller sig till unionsrätten, som presenteras i detta avsnitt.

24.3.1 En eller två försäkringar?

Enligt 4 § ALF består arbetslöshetsförsäkringen av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Detta är en formulering som både kan tolkas som att arbetslöshetsförsäkringen är en försäkring bestående av två delar, och som att arbetslöshetsförsäkringen är uppdelad i två försäkringar. Sett utifrån enbart svenska förhållanden saknar det betydelse om vad som gäller, men ur ett unionsrättsligt perspektiv kan det ha stor betydelse för hur samordningsbestämmelserna ska tillämpas i Sverige. SO har i ett till utredningen inskickat underlag påtalat att grunden till problematiken med olikheter i tillämpning av bland annat uppehåll mellan två försäkringsperioder, är en otydlighet om arbetslöshetsförsäkringen ur ett europeiskt sammanhang ska ses som tudelad eller inte, samt att det inte heller är tydliggjort hur försäkringsperioder ska definieras i Sverige. Framför allt har det enligt min bedömning betydelse för tillämpningen av artikel 61 om sammanläggning av perioder, om arbetslöshetsför-

säkringen är en eller två försäkringar. Det är därför av vikt att tydliggöra vad som gäller.

Ur ett försäkringsteoretiskt perspektiv har arbetslöshetsförsäringen flera egenskaper som gör att delarna kan ses som separata försäkringar. För det första omfattar de båda delarna i praktiken två kollektiv. Anslutna till grundförsäkringen är alla som arbetar i Sverige. Anslutna till inkomstbortfallsförsäkringen är alla som arbetar i Sverige och dessutom är medlemmar i en arbetslöshetskassa. För det andra finansieras de båda delarna på delvis olika sätt. Grundförsäkringen finansieras uteslutande av socialavgifter, medan inkomstbortfallsförsäkringen finansieras av både socialavgifter och avgifter som arbetslöshetskassorna betalar till staten. Ungefär en fjärdedel av den utbetalda inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen under ett år finansieras genom avgifter från medlemmarna, enligt uppgift från IAF.

Av förarbetena till nuvarande lagstiftning framgår dock en tydlig avsikt att skapa en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring, det vill säga att integrera den dåvarande arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS⁶²) till en försäkring.⁶³ Ett av skälen som angavs för en sammanhållen försäkring var följande:

En frivillig arbetslöshetsförsäkring kräver en mycket stor anslutning för att vara legitim. Den bör ha en hög täckningsgrad. Om både den obligatoriska och den frivilliga delen ligger inom en och samma försäkring, stimuleras en hög anslutning till den frivilliga delen av arbetslöshetsförsäkringen.⁶⁴

Av författningskommentarerna till 4 § ALF, där uppdelningen i en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring görs, framgår även att i bestämmelsen ”presenteras de delar som försäkringen består av”⁶⁵. Även här uttrycks därmed tydligt att arbetslöshetsförsäkringen är en försäkring.

Arbetsvillkoret är i ALF angivet som ett *villkor för rätt till ersättning*. Medlemsvillkoret är i och med bestämmelsens placering i ALF inte lika tydligt ett ersättningsvillkor, men beskrivs ändå som

⁶² KAS var en ren statlig ersättning som under vissa förutsättningar kunde ges till en arbetslös som inte var medlem i någon arbetslöshetskassa eller som inte uppfyllde villkoren som krävdes för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

⁶³ SOU 1996:150, prop. 1996/97:107.

⁶⁴ SOU 1996:150, s. 92.

⁶⁵ En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring, prop. 1996/97:107, s. 148.

ett sådant i författningskommentarerna.⁶⁶ Medlemskap i en arbetslöshetskassa är med andra ord inte ett villkor för att *omfattas av* den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen, utan endast ett villkor för att kunna beviljas inkomstrelaterad ersättning. Vare sig en person som förvärvsarbetar är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte, är han eller hon försäkrad vid arbetslöshet.

Arbetslöshetsförsäkringen är alltså *en* försäkring bestående av två delar – en obligatorisk del och en frivillig inkomstrelaterad del. Detta är något att ha i åtanke vid tolkning av samordningsbestämmelserna i förordning 883/2004.

24.3.2 Definition av perioder i den svenska arbetslöshetsförsäkringen

Det är i dag inte tydligt definierat i lagstiftningen hur de perioder som finns i den svenska arbetslöshetsförsäkringen ska bedömas i förhållande till de begrepp som används vid samordning av arbetslöshetsförmåner i förordning 883/2004. Det är en av anledningarna till de oklarheter vid tillämpningen av förordningen som redogjordes för i avsnitt 24.1.1. Jag presenterar därför min syn på hur perioder i arbetslöshetsförsäkringen med nuvarande lagstiftning bör definieras i förhållande till förordningens begrepp.

Perioder i unionsrätten

De perioder som är aktuella vid samordning av arbetslöshetsförmåner är enligt artikel 61 i förordning 883/2004 försäkringsperioder, anställningsperioder samt perioder av verksamhet som egenföretagare. Försäkringsperiod definieras i artikel 1 t) i förordning 883/2004 som avgiftsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare, såsom de definieras eller erkänns som försäkringsperioder i den lagstiftning enligt vilken de har fullgjorts eller betraktas som fullgjorda, och alla perioder som behandlas som sådana, om de enligt den lagstiftningen erkänns som likvärdiga med försäkringsperioder. Anställningsperiod och period av verksamhet som egenföretagare är enligt artikel 1 u) i förordning 883/2004 perioder som

⁶⁶ Se prop. 1996/97:107.

definieras eller erkänns som sådana i den lagstiftning enligt vilken de har fullgjorts, och alla perioder som behandlas som sådana, om de enligt den lagstiftningen erkänns som likvärdiga med anställningsperioder eller perioder som egenföretagare. Vid tillämpningen av förordningen är det således i den svenska lagstiftningen som definitionen av en försäkringsperiod i den svenska försäkringen ska sökas.

Det finns inget mål i EU-domstolen som rör den svenska (eller den finska) arbetslöshetsförsäkringen, då någon svensk (eller finsk) domstol hittills inte har begärt något förhandsavgörande från EU-domstolen gällande arbetslöshetsförsäkringens medlemsvillkor. Inte heller de mål om gränsöverskridande situationer som svenska domstolar prövat har specifikt tagit upp frågan om perioder i den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Någon vägledning om hur den svenska arbetslöshetsförsäkringen ska bedömas i förhållande till unionsrätten genom rättspraxis finns därmed inte.

EU-domstolens dom i målet *Warmerdam-Steggerda*⁶⁷ slår dock fast att perioder som täcks av ett system för arbetslöshetsförsäkring⁶⁸ är att anse som försäkringsperioder enligt förordning 883/2004. Domen definierar vidare förordningens anställningsperioder såsom ”varande enbart perioder av arbete som, enligt den lagstiftning de fullgjorts under, inte är att anse som perioder som berättigar till anslutning till ett system som tillhandahåller arbetslöshetsförmån”.⁶⁹ Målen rörde förordning 1408/71, men definitionerna i förordning 883/2004 är i det närmaste identiska. Med hänvisning till denna dom drar jag slutsatsen att en period av försäkringsskydd från arbetslöshetsförsäkringen i Sverige är en försäkringsperiod.

Bestämmelse om försäkringsskydd saknas i ALF

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen är obligatorisk, men någon definition om vem som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen och när försäkringen ger ett skydd finns inte i ALF. Det är ett i sammanhanget uppenbart problem för arbetslöshetskassorna vid tillämp-

⁶⁷ EU-domstolens dom i mål nr C-388/87 *Warmerdam-Steggerda*, ECLI:EU:C:1989:196, punkt 19.

⁶⁸ ”periods in which insurance cover by [an unemployment insurance] scheme is guaranteed”.

⁶⁹ EU-domstolens dom i mål nr C-388/87 *Warmerdam-Steggerda*, ECLI:EU:C:1989:196, punkt 20.

ning av samordningsbestämmelserna i förordning 883/2004. Av 1 § ALF följer att arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare. Av författningskommentarerna till denna portalparagraf framgår att den delen av paragrafen endast anger omfattningen av arbetslöshetsförsäkringen.⁷⁰

Någon definition av vem som är arbetstagare finns inte i ALF. Definitionen av företagare och när personen upphör att anses som företagare finns i 34–35 a §§ ALF. Av dessa bestämmelser följer därmed indirekt när försäkringsskyddet upphör att gälla för företagare, det vill säga då personen i fråga inte längre anses vara företagare. Personen kan dock därefter ändå fortsätta att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen om han eller hon i stället kan anses vara arbetstagare.

Det är dock möjligt att genom villkoren för rätt till ersättning i ALF härleda under vilka perioder en arbetstagare och företagare omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. I första hand omfattas arbetstagare och företagare av arbetslöshetsförsäkringen under perioder av förvärvsarbete i Sverige, eller vissa arbeten utförda utomlands som ska jämföras med arbete i Sverige enligt 3 § andra stycket ALF.⁷¹ Med förvärvsarbete anses enligt 13–13 a §§ ALF även tid då den sökande haft semester m.m. och två kalendermånader med föräldrapenningsförmån eller värnplikt. Perioder av förvärvsarbete behöver vara fullgjorda för att kunna uppfylla arbetsvillkoret enligt 12 § ALF. Vad som är förvärvsarbete i Sverige finns väl utarbetad praxis för. Arbetslöshetsförsäkringen har dock indirekt en kvalifikationstid på sex månader, i och med att det krävs minst 6 månaders förvärvsarbete under en ramtid på 12 månader för att kunna uppfylla arbetsvillkoret. En nytillträdd person på arbetsmarknaden omfattas ändå av arbetslöshetsförsäkring under de första 6 månaderna av förvärvsarbete, då dessa perioder kan ligga till grund för uppfyllandet av arbetsvillkoret.

Vidare gäller att en arbetstagare eller företagare under vissa förutsättningar även omfattas av arbetslöshetsförsäkringens försäk-

⁷⁰ Prop. 1996/97:107.

⁷¹ Enligt en föreskrift från IAF (IAFFS 2016:3) ska följande arbeten utomlands jämföras med arbete i Sverige och tillgodoräknas den sökande när arbetsvillkoret prövas: 1. arbete hos en arbetsgivare med säte i Sverige, om lön betalas ut från Sverige, 2. tjänstgöring vid svenska Försvarmaktens utlandsstyrka, 3. biståndsarbete som Sida eller någon annan svensk statlig myndighet står lönekostnaderna för, eller 4. arbete hos Nordiska rådet, Nordiska ministerrådet eller organ som är knutna dit.

ringsskydd under perioder då han eller hon inte förvärvsarbetar. Det följer av vissa villkor för rätt till ersättning. En person som är förhindrad att arbeta på grund av någon orsak som anges i 16–17 a §§ ALF (överhoppningsbar tid) omfattas av arbetslöshetsförsäkringen under den tiden. Det innebär exempelvis att en förälder som blir arbetslös under en period av vård av barn som inte fyllt 2 år kan beviljas arbetslöshetsersättning efter avslutad föräldraledighet, förutsatt att personen arbetat i åtminstone fyra månader innan påbörjad föräldraledighet. Hade personen inte haft något försäkringsskydd skulle någon ersättning inte kunna beviljas. Perioder av överhoppningsbar tid är med andra ord perioder som innebär anslutning till ett system som tillhandahåller arbetslöshetsförmåner enligt domen i målet *Warmerdam-Steggerda*, och därmed enligt min bedömning perioder som är eller kan likställas med försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004. Att dessa perioder sedan inte används för att bedöma rätten till ersättning i Sverige när arbetslöshet väl har inträffat, är enligt min bedömning en annan fråga som inte har med försäkringsskyddet att göra. Perioder av moderskap eller vård av barn, sjukdom, frihetsberövande, utbildning samt militär- eller civiltjänst, som kan vara överhoppningsbara i ALF, finns vidare som förfyllda alternativ till ”andra försäkringsperioder” på U1-intyget att ifylla i tillämpliga fall och vore därmed enkla att intyga.

Slutligen ger arbetslöshetsförsäkringen, utöver den överhoppningsbara tiden, även ett efterskydd på uppemot 6 månader. Det följer indirekt av arbetsvillkorets konstruktion, i kombination med att det i ALF saknas bestämmelser om när försäkringen börjar och upphör att gälla. Det är tillräckligt med 6 månaders förvärvsarbete under en ramtid på 12 månader för att uppfylla arbetsvillkoret. Det har ingen betydelse när under ramtiden dessa sex månader av förvärvsarbete utförts för att uppfylla arbetsvillkoret, men färre arbetade timmar under ramtiden ger en lägre normalarbetstid och därmed en lägre ersättning. En person som har arbetat i minst sex månader och 80 timmar per månad och som efter avslutat arbete reser utomlands i uppemot ett halvår kan därmed fortfarande beviljas arbetslöshetsersättning när han eller hon återvänder till Sverige, förutsatt att personen inte under den perioden börjat arbeta i en annan EU/EES-stat eller stat med vilken Sverige har ingått avtal om social

trygghet. Hur lång efterskyddstiden är, beror på hur förvärvsarbetet fördelats under ramtiden.

Sammanfattningsvis gör jag bedömningen att en person, med nuvarande lagstiftning, omfattas av arbetslöshetsförsäkringens försäkringsskydd under perioder av

- förvärvsarbete i Sverige (och perioder som jämföras med förvärvsarbete i Sverige)
- överhoppningsbar tid som den definieras i 16–17 a §§ ALF, och
- efterskydd som genom arbetsvillkoret kan uppgå till uppemot 6 månader.

Dessa perioder är enligt min bedömning försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004, och ska därmed hanteras som sådana vid sammanläggning av perioder för rätt till ersättning i Sverige och när perioder intygas utåt. Jag gör därmed en annan bedömning än arbetslöshetskassorna, som endast intygar perioder av förvärvsarbete i Sverige (och perioder som jämföras med förvärvsarbete) som försäkringsperioder.

Medlemsperioder med försäkringsskydd möjliggör en högre ersättning

Perioder av medlemskap i en arbetslöshetskassa har inget med försäkringsskyddet att göra, eftersom medlemsvillkoret såsom ALF är konstruerad endast är ett villkor för rätt till en högre, inkomstrelaterad ersättning. Arbetslöshetsförsäkringen är som beskrivs i avsnitt 24.3.1 *en* försäkring, och den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen är en del av denna. Det kan jämföras med Danmark som bara har en frivillig försäkring, där perioder av medlemskap i en arbetslöshetskassa definierar försäkringsskyddet. Vidare fastslog HFD i RÅ 2008 ref. 90. att ”för att få försäkringsskydd för inkomstbortfall krävs enligt 7 § ALF att den enskilde varit medlem i kassan under minst 12 månader, under förutsättning att ett arbetsvillkor är uppfyllt”. Försäkringsskyddet är därmed villkorat ett uppfyllt arbetsvillkor. Ett arbetsvillkor kan uppfyllas under de tre perioder som listas ovan.

En period av medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa är därmed enligt min bedömning i sig inte en försäkringsperiod enligt artikel 1 t) i förordning. Medlemsperioder har däremot betydelse för beräkningen av förmånens storlek för den som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Enligt artikel 48 i EUF-fördraget, som är den rättsliga grunden för bestämmelserna om sammanläggning i förordning 883/2004, ska alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna, läggas samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånens storlek. Medlemsperioder behöver därmed beaktas vid sammanläggning av perioder. Hur detta skulle kunna gå till diskuteras i nästa avsnitt.

24.3.3 Sammanläggning av försäkringsperioder för rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning i Sverige

Som beskrivs i avsnitt 24.1.1 kan försäkringsperioder, anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare fullgjorda i en annan EU/EES-stat eller Schweiz sammanläggas med försäkringsperioder i Sverige vid bedömning om uppfyllt arbetsvillkor. Om detta råder inga tvivel. Det följer av att förordning 883/2004 är direkt tillämplig i Sverige. En påminnelse om att bestämmelsen om att ersättningsvillkoren behöver uppfyllas i Sverige inte är tillämplig om något annat följer av förordningen, finns även i 3 § ALF.

Jag gör dock en bedömning som delvis skiljer sig från rådande praxis om hur fullgjorda perioder i en annan medlemsstat kan ligga till grund för att uppfylla medlemsvillkoret, och därmed rätten till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Det följer dels av en annan tolkning av artikel 61.1 andra stycket i förordning 883/2004, dels av en annan tolkning av begreppet försäkringsperiod i förhållande till ALF som beskrivs ovan. Jag är samtidigt ödmjuk inför de svårigheter som föreligger med att tolka förordningens bestämmelser, när det i den svenska lagstiftningen inte är tydligt definierat när arbetslöshetsförsäkringen ger ett försäkringsskydd. I slutändan behöver någon svensk domstol pröva den ännu obesvarade frågan om försäkringsskyddet vid gränsöverskridande situationer och rådfråga EU-domstolen om hur bestämmelserna i förordning 883/2004 ska tolkas i förhållande till den svenska arbetslöshetsförsäkringen.

En försäkringsperiod är alltid en försäkringsperiod

Arbetsvillkoret och medlemsvillkoret är två separata villkor för rätt till ersättning som ska bedömas var för sig. För att uppfylla arbetsvillkoret krävs fullgjorda perioder av förvärvsarbete i en tillräcklig omfattning och tidsperiod. För att uppfylla medlemsvillkoret krävs fullgjorda perioder av medlemskap i en arbetslöshetskassa, och ett uppfyllt arbetsvillkor efter det senaste inträdet i arbetslöshetskassan.

Om medlemsperioder hanteras som försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004, enligt rådande tillämpning vid sammanläggning av perioder, skulle man kunna argumentera för att anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare i en annan medlemsstat, exempelvis Danmark som enbart har en frivillig arbetslöshetsförsäkring, inte hade varit försäkrade perioder för den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen i Sverige om de hade fullgjorts här i landet. Något som emellertid enligt min bedömning gör det svårt att motivera en sådan tillämpning är att den svenska arbetslöshetsförsäkringen är *en* sammanhållen försäkring. Det torde vara oförenligt med förordningen att en och samma period från en annan medlemsstat hanteras som en försäkringsperiod vid bedömning av uppfyllt arbetsvillkor, och i samma försäkring hanteras som en anställningsperiod vid bedömning av uppfyllt medlemsvillkor. Av EU-domstolens dom i målet *Frangiamore*⁷² följer dessutom att en försäkringsperiod fullgjord i en annan medlemsstat alltid ska betraktas som en försäkringsperiod även om den inte hade varit det om den hade varit fullgjord i den behöriga staten. Och en försäkringsperiod i Sverige bör rimligen alltid betraktas som en försäkringsperiod i Sverige, oavsett vad som gör den till en försäkringsperiod. Att arbetsvillkoret och medlemsvillkoret är två separata villkor saknar enligt min bedömning betydelse i sammanhanget. Det är tiden som är försäkrad.

Det kan vara värt att förtydliga att när sammanläggning av perioder enligt artikel 6 eller artikel 61 görs, ska de perioder som finns i den nationella lagstiftningen vid sammanläggning hanteras i enlighet med de definitioner som finns i förordningen. Försäkringsperioder ska enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004 definieras utifrån den nationella lagstiftningen, men när de väl har definierats bedömer jag att de ska

⁷² EU-domstolens dom i mål *Frangiamore*, C-126/77, ECLI:EU:C:1978:187.

hanteras som just försäkringsperioder. Det innebär att om medlemsperioder i Sverige är att betrakta som försäkringsperioder, ska de vid sammanläggning hanteras som försäkringsperioder för att bedöma om medlemsvillkoret är uppfyllt. Det är alltså inte försäkringsperioder i en annan medlemsstat som översätts till medlemsperioder i Sverige. Med tanke på rådande tillämpning verkar det dock som att det är så som förordningen tolkas, det vill säga att försäkringsperioder i en annan medlemsstat hanteras som medlemsperioder medan anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare inte gör det. Jag gör alltså en annan tolkning av artikel 61.1.

Försäkringsperioder med medlemskap i en arbetslöshetskassa

Som beskrivs i avsnitt 24.3.2 ser jag perioder av försäkringsskydd i Sverige som försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004. Medlemsperioder ger i sig inget försäkringsskydd. Däremot bedömer jag att den medlemstid som används för att uppfylla ett medlemsvillkor, för den som uppfyllt ett arbetsvillkor efter det senaste inträdet i en arbetslöshetskassa, helt och hållet sammanfaller med försäkringsperioder då den sökande har ett försäkringsskydd i Sverige. Man skulle kunna uttrycka det som att försäkringsperioder i Sverige både kan innehålla perioder med och utan medlemskap i en arbetslöshetskassa, och att det är en aspekt som behöver beaktas vid sammanläggning av perioder vid bedömning om uppfyllt medlemsvillkor. Givet dessa resonemang är en period av enbart medlemskap i en arbetslöshetskassa i sig inte en försäkringsperiod. Men en medlemsperiod under en period av försäkringsskydd är försäkrad tid i arbetslöshetsförsäkringen och därmed en försäkringsperiod. Som beskrivs ovan kan en och samma tidsperiod inte både vara en försäkringsperiod och inte, när arbetslöshetsförsäkringen är en sammanhållen försäkring.

Vidare följer av domarna i EU-domstolens mål *Klaus* och *Moscato* att principen om sammanläggning ska tolkas på det för den enskilde mest generösa sättet. Målen rörde sammanläggning av kontantförmåner vid sjukdom, men är också tillämplig för arbetslöshetsförmåner då motiveringen till den tolkningen gjordes utifrån syftet med samordningsbestämmelserna enligt artikel 48 i EUF-fördraget – den

fria rörligheten för arbetstagare.⁷³ Om en person från en annan medlemsstat som gått med i en arbetslöshetskassa vid påbörjat arbete i Sverige skulle nekas inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning vid eventuell arbetslöshet för att han eller hon inte varit medlem i 12 månader, vore det enligt min bedömning också ett hinder mot den fria rörligheten för arbetstagare. En period av medlemskap i en arbetslöshetskassa har betydelse för beräkning av arbetslöshetsersättningens storlek, och är därmed en period som enligt artikel 48 i EUF-fördraget behöver beaktas vid sammanläggning av perioder.

Detta innebär, givet ovanstående resonemang, att medlemsvillkoret också kan uppfyllas genom sammanläggning av försäkringsperioder, anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare i en annan medlemsstat. Det förutsätter dock att den sökande trädde in i en svensk arbetslöshetskassa i anslutning till att den sökande började arbeta i Sverige. Det följer av villkoret om 12 sammanhängande månader av medlemskap i en arbetslöshetskassa. Om en sökande har arbetat i Sverige i mer än 12 månader blir sammanläggning av perioder i en annan medlemsstat aldrig aktuell, då villkoren för rätt till ersättning helt och hållet kan uppfyllas på basis av arbete i Sverige. Ett visst glapp mellan försäkringsperioderna kan dock tillåtas. Ett kort förvärvsavbrott när en arbetstagare flyttar sina ägodelar från det ena landet till det andra kan anses som vanligt förekommande och naturligt vid flytt mellan olika medlemsstater, och bör därför inte leda till ett avbrott av försäkringsskyddet.⁷⁴

Slutligen kan tilläggas att Sverige också innan EU-inträdet hade en överenskommelse med Tyskland gällande ersättning vid arbetslöshet som ingicks 1976. Av den överenskommelsen framkommer enligt artikel 7 att tid varunder en avgiftspliktig sysselsättning utförts i Förbundsrepubliken Tyskland anses som tid under vilken den arbetslöse varit medlem i en svensk arbetslöshetskassa och varit sysselsatt i Konungariket Sverige. Det innebär således att sammanläggning med arbetade perioder utomlands för att uppfylla medlemsvillkoret i den svenska arbetslöshetsförsäkringen inte är något nytt.⁷⁵

⁷³ EU-domstolens dom i mål nr C-481/93 *Moscato*, ECLI:EU:C:1995:348, punkt 28 och mål nr C-482/93 *Klaus*, ECLI:EU:C:1995:349, punkterna 21–23.

⁷⁴ Se Generaladvokatens yttrande i mål nr C-482/93 *Klaus*, ECLI:EU:C:1995:197, punkt 13.

⁷⁵ Förordning (1977:818) om tillämpning av en konvention den 28 juni 1976 mellan Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland om ersättning vid arbetslöshet.

Medlemskap i danska och finska arbetslöshetskassor skulle kunna beaktas vid sammanläggning av perioder

Av principen om likställande av fakta enligt artikel 5 i förordning 883/2004 följer att den behöriga medlemsstaten ska beakta omständigheter eller händelser som har inträffat i en annan medlemsstat som om de hade inträffat inom den egna staten. Den principen bör emellertid inte inkräkta på principen om sammanläggning av perioder som fullgjorts enligt en annan medlemsstats lagstiftning. Perioder som har fullgjorts enligt en annan medlemsstats lagstiftning bör därför beaktas endast genom att principen om sammanläggning av perioder tillämpas.⁷⁶

Däremot gör jag bedömningen att principen om likställande av fakta kan komplettera principen om sammanläggning och appliceras efter att sammanläggningsprincipen har tillämpats. I ett beslut från den administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen (AK) uttalas att det måste säkerställas att de försäkringsperioder som anges som sådana av en medlemsstat måste godtas av den mottagande medlemsstaten utan att den ifrågasätter deras karaktär. Uttalandet gäller sammanläggning enligt artikel 6. Det kan dock antas att uttalandet också är giltigt vad gäller sammanläggning enligt artikel 61. I samma beslut slår AK fast att medlemsstater, efter att ha applicerat sammanläggningsprincipen, fortfarande har behörighet att fastställa sina övriga villkor för beviljande av förmån med beaktande av artikel 5 i förordning 883/2004, under förutsättning att dessa villkor tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.⁷⁷

Till beslutet fogades även ett exempel av hur det kunde gå till att tillämpa beslutet. Det exempel som skulle visa hur en medlemsstat kunde använda sig av artikel 5, visade på att en medlemsstat som krävde ett antal års försäkringsperioder som hängde samman med "faktiskt utövande av förvärvsarbete" därmed kunde applicera artikel 5 och därmed ta hänsyn till försäkringsperioder som fullgjorts utomlands under till exempel studier, utan att låta dem ligga till grund för förmån som enligt nationella villkor baserades på försäkringsperioder som hängde samman med "faktiskt utövande av för-

⁷⁶ Skäl 10 till förordning 883/2004.

⁷⁷ BESLUT nr H6 av den 16 december 2010 om tillämpningen av vissa principer för sammanläggning av perioder enligt artikel 6 i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (2011/C 45/04), punkt 2 och 3.

värvsarbete”. Detta beslut innebär således att EU-regelverket möjliggör att hänsyn kan tas till försäkringsperioder som härleds från olika typer av situationer.

Vad gäller arbetslöshetsförsäkringen är artikel 5 intressant i det att den kan innebära en möjlighet att särskilja mellan försäkringsperioder som skulle kunna ligga till grund för uppfyllande av medlemsvillkoret, och försäkringsperioder som inte skulle kunna ligga till grund för uppfyllande av medlemsvillkoret. Jag bedömer alltså att det finns utrymme att med hjälp av artikel 5 skilja på försäkringsperioder med och utan arbetslöshetskassemedlemskap i Finland och Danmark, vid sammanläggning i Sverige, på så sätt att försäkringsperioder med medlemskap skulle kunna ligga till grund för uppfyllande av medlemsvillkoret, och försäkringsperioder grundade på enbart arbete skulle kunna bortses ifrån vid prövningen av medlemsvillkoret.

Tillämpningen av förordningen skulle då gå till så att perioder först lades samman enligt artikel 61, varpå sedan en bedömning av de sammanlagda perioderna görs enligt artikel 5 för att beakta perioder med och utan arbetslöshetskassemedlemskap vid bedömning av uppfyllandet av medlemsvillkoret. Denna tillämpning skulle innebära att både det finska, danska och svenska arbetslöshetskassemedlemskapet skulle upprätthålla sin karaktär av frivillighet och behålla sin egenskap som inkomstrelaterad försäkring.

Nackdelen med en sådan tillämpning av artikel 5 är att det går att ifrågasätta i relation till hur andra länders försäkringsperioder behandlas, och om det inte riskerar att bli en indirekt diskriminering av personer som arbetat i Finland eller Danmark utan a-kassemedlemskap – grundat på att våra system är så lika, jämfört med en person som arbetat i ett annat land med ett annat system. Det kan ifrågasättas om artikel 5 är menad att användas för att inskränka rätten till förmån, och inte enbart för att utöka rättigheter. Artikeln är sprungen ur principen om likabehandling, och det diskuteras bland akademiker om den bör kunna användas i motsatt syfte eller ej.⁷⁸ Artikel 5 används i dag regelmässigt för att utöka rättigheter, till exempel genom att tid som föräldraledig eller sjuk i ett annat land ses som överhoppningsbar tid vid prövning av ansökan om ersättning i

⁷⁸ Se t.ex. Renny, N. (2011). “Assimilation, territoriality and reverse discrimination: a shift in European social security law?”, *European Journal of Social Law*, nr. 4.

Sverige, även när den tiden inte är överhoppningsbar eller ger rätt till ersättning i det land där den fullgjorts.

Även inom det nordiska samarbetet har det diskuterats om och hur artikel 5 skulle kunna användas för att lösa olika gränshinder mellan de olika ländernas trygghetssystem som uppstår trots samordningsförordningen.⁷⁹

Jag bedömer att artikel 5 ger arbetslöshetskassorna möjlighet att ta hänsyn till det val som den sökande gjort under tiden den varit arbetslöshetsförsäkrad i ett annat land med en liknande uppbyggnad av arbetslöshetsförsäkringen som vi har nationellt. Jag menar vidare att det är viktigt för tilliten till det svenska arbetslöshetskassemedlemskapet och den svenska konstruktionen av arbetslöshetsförsäkringen, att hänsyn kan tas till försäkringsvalet i en mycket lik situation i ett nära grannland.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis bedömer jag att försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004 bör definieras utifrån perioder som ger försäkringsskydd i Sverige, som enligt ALF direkt och indirekt gäller under perioder av förvärvsarbete, överhoppningsbar tid enligt 16–17 a §§ ALF och perioder av efterskydd i uppemot 6 månader som följer av arbetsvillkoret i 12 § ALF. En period av medlemskap i en arbetslöshetskassa är enligt min bedömning i sig inte en försäkringsperiod, men kan hanteras som sådan vid sammanläggning av perioder när dessa perioder är försäkrade med anledning av försäkringsskyddet definierat ovan.

Genom sammanläggning av perioder enligt artikel 61.1 i förordning 883/2004 kan fullgjorda anställningsperioder, perioder av verksamhet som egenföretagare och försäkringsperioder i en annan medlemsstat sammanläggas med perioder av förvärvsarbete i Sverige för att bedöma om arbetsvillkoret är uppfyllt. För den som varit medlem i en svensk arbetslöshetskassa sedan påbörjat arbete i Sverige kan dessa fullgjorda perioder i en annan medlemsstat även användas för att bedöma om medlemsvillkoret är uppfyllt. Detta gäller oavsett huru-

⁷⁹ Gränshinder i Norden på social- och arbetsmarknadsområdet – Sammanfattande beskrivning av gränshinder med lösningsförslag. ÅK-A/ÅK-S, Nord 2012:002

vida medlemsperioder definieras som försäkringsperioder. Den bedömningen skiljer sig från rådande praxis, då endast fullgjorda försäkringsperioder i en annan medlemsstat i dag kan ligga till grund för rätten till inkomstrelaterad ersättning.⁸⁰

Artikel 5 i förordning 883/2004 om likställande av fakta utgör dock enligt min bedömning en möjlighet för arbetslöshetskassorna att vid sammanläggning av perioder enligt artikel 61.1 i förordning 883/2004 för bedömning om uppfyllt medlemsvillkor, ta hänsyn till medlemskap och avsaknaden av medlemskap i danska och finska arbetslöshetskassor. På det sättet skulle perioder av arbete i Danmark och Finland utan medlemskap i danska och finska arbetslöshetskassor endast kunna användas för uppfyllandet av arbetsvillkoret i Sverige.

24.3.4 Kvarstående medlemskap under arbete utomlands

I RÅ 2008 ref. 90 prövades frågan om kvarstående medlemskap under arbete i Spanien då arbetstagaren omfattades av försäkringsskyddet i Spanien (se avsnitt 24.1.2). HFD tog dock aldrig ställning till huruvida perioder av medlemskap i en arbetslöshetskassa då den svenska arbetslöshetsförsäkringen inte ger något försäkringsskydd kan ligga till grund för rätten till ersättning, då det inte var den frågan som prövades i målet. Det ser jag som olyckligt. HFD:s dom med efterföljande avgöranden från kammarrätten⁸¹ har dock lett till en tillämpning hos arbetslöshetskassorna där kvarstående medlemskap vid arbete utomlands kan ligga till grund för uppfyllandet av medlemsvillkoret och därmed rätten till inkomstrelaterad ersättning. Sammanläggning av perioder används då endast för uppfyllandet av arbetsvillkoret.

I 3 § ALF anges att endast personer som i Sverige uppfyller ersättningsvillkoren har rätt till ersättning, om inte annat följer av förordning 883/2004. Hänvisningen till förordning avser enligt min bedömning endast bestämmelserna om sammanläggning av perioder enligt artikel 61.1 och export av arbetslöshetsersättning enligt artikel 64. Påminnelsen om att förordningen är direkt tillämplig i Sverige,

⁸⁰ Se IAF 2014:26, s. 14.

⁸¹ Kammarrätten i Stockholm mål nr 5115-07, mål nr 6612-07 och mål nr 450-07 samt Kammarrätten i Göteborg mål nr 5671-08.

såsom den är formulerad i 3 § ALF, innebär bara en komplettering av vilka som har rätt till ersättning och inte en begränsning som följer av bestämmelserna om tillämplig lagstiftning enligt avdelning II i förordning 883/2004. Genom att endast tillämpa ALF kan perioder av medlemskap under arbete i en annan medlemsstat, då svensk lag inte är tillämplig, ligga till grund för uppfyllandet av medlemsvillkoret. Det gäller så länge medlemsvillkoret uppfylls i Sverige vid tidpunkt för arbetslöshetens inträde. 3 § ALF säger inget om att svensk lag behöver vara tillämplig under hela den period som ligger till grund för uppfyllandet av medlemsvillkoret.

Som redogörs för i avsnitt 24.3.2 ger ett medlemskap i en arbetslöshetskassa i sig inte något försäkringsskydd i Sverige, utan försäkringsskyddet kommer av förvärvsarbete i Sverige. Det finns därmed inget hinder att kvarstå som medlem i en arbetslöshetskassa under arbete i en annan medlemsstat, vilket HFD också fastslog i RÅ 2008 ref. 90. Domstolen argumenterade att medlemskap i en arbetslöshetskassa är en associationsrättslig fråga som inte omfattas av regleringen i förordningen. Om en medlemsperiod i en arbetslöshetskassa hade varit en försäkringperiod enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004, hade medlemskapet i en arbetslöshetskassa sannolikt inte enbart varit en associationsrättslig fråga. Om däremot en period av enbart medlemskap i en arbetslöshetskassa då svensk lag inte är tillämplig, och därmed inget försäkringsskydd enligt 12 § ALF föreligger, kan ligga till grund för uppfyllt medlemsvillkor medför den perioden i praktiken ett försäkringsskydd för den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen. En sådan tillämpning strider enligt min bedömning mot principen om ett lands lagstiftning enligt förordning 883/2004.

Bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i förordning 883/2004 är tydliga. En person kan enligt artikel 11.1 endast omfattas av en medlemsstats lagstiftning åt gången. En medlemsstat kan under vissa förutsättningar frånga denna princip och vara mer generös vad gäller tillgång till förmåner. Men som beskrivs i avsnitt 23.4 har frångåendet av principen om en behörig stat i EU-domstolens rättspraxis enbart rört familjeförmåner och ålderspensionsförmåner. Det finns därmed enligt min bedömning inget stöd i unionsrätten för att låta personer som tidigare har arbetat i Sverige omfattas av den frivilliga delen av arbetslöshetsförsäkringen under arbete i en annan medlemsstat då de omfattas av det arbetslandets arbetslöshetsförsäkring.

Vid ansökan om ersättning efter kvarstående medlemskap under arbete i tredje land som Sverige inte har något avtal om social trygghet med, är som beskrivs i avsnitt 17.1 enbart svensk lag tillämplig. En sådan gränsöverskridande situation bör därmed hanteras på samma sätt som ett uppehåll i förvärvsarbete i Sverige, som inte utgör överhoppningsbar tid, vid en icke gränsöverskridande situation. Har arbetet utomlands varat kortare tid än 6 månader, och där arbetet inte kan jämföras med förvärvsarbete i Sverige, kan ett arbetsvillkor efter återvändning till Sverige uppfyllas om arbetet utomlands föregåtts av minst 6 månaders arbete i Sverige. Medlemstiden under arbetet utomlands kan då ligga till grund för uppfyllandet av medlemsvillkoret.⁸² Har arbetet varat längre än 6 månader bryts försäkringsskyddet, och ett nytt arbetsvillkor behöver uppfyllas innan arbetslöshetsersättning kan beviljas.

24.3.5 Villkor om medlemskap i en arbetslöshetskassa inget problem

Varje medlemsstat kan enligt unionsrätten i princip ha vilka villkor för rätt till ersättning som helst, så länge villkoren inte är diskriminerande gentemot personer som rör sig över gränser. Varje medlemsstat fastställer även nivån på försäkringsskyddet, det vill säga hur hög ersättning som betalas ut och under vilka villkor. Jag bedömer att ett krav på medlemskap i en arbetslöshetskassaför att kunna få inkomstrelaterad ersättning, som Sverige och våra nordiska grannländer Danmark och Finland har, är förenligt med unionsrätten. Det gäller så länge inte personer som kommer till Sverige för att arbeta förhindras från att kunna bli medlemmar eller missgynnas på annat sätt när samordningsförordningen tillämpas. Nuvarande 64-årsregel, som beskrivs i avsnitt 24.1.3, är dock en sådan regel som förhindrar tillgång till den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen. Den bestämmelsen är därmed inte tillämplig för 64-åringar från någon annan EU/EES-stat som börjar arbeta i Sverige (se vidare avsnitt 24.3.6). I övrigt anser jag att det inte finns någon konflikt mellan medlemsvillkoret i 7 § ALF och samordningsförordningen. För den som träder in i en arbetslöshetskassa efter arbete i en annan med-

⁸² Något sådant mål har så vitt jag känner till inte prövats i någon domstol, men det borde inte föreligga någon osäkerhet om detta.

lemsstat kan medlemsvillkoret, som beskrivs i avsnitt 24.1.1 och 24.3.3, vid behov uppfyllas genom sammanläggning av perioder.

24.3.6 Inträde i en arbetslöshetskassa efter arbete utomlands

För sammanläggning av perioder för att uppfylla medlemsvillkoret vid arbetslöshet krävs att den migrerande arbetstagaren har ansökt om och beviljats inträde som medlem i en arbetslöshetskassa. I dag är detta enligt 34 § LAK inte möjligt för personer som fyllt 64 år. För personer som är yngre än 64 år, är inträde i en arbetslöshetskassa möjligt om de arbetar eller senast arbetade inom det verksamhetsområde som arbetslöshetskassans verksamhet omfattar. För en helt arbetslös gränsarbetare eller sällanhemvändare som återvänder till Sverige efter att arbetet upphört i arbetslandet kan inträde beviljas i den arbetslöshetskassa vars verksamhetsområde närmast motsvarar den sysselsättning den sökande hade i arbetslandet.⁸³ Inträde är vidare inte möjligt om en person är medlem i en annan arbetslöshetskassa. Detta har i åtminstone ett ärende hos en arbetslöshetskassa tolkats som att en person som är medlem i en dansk arbetslöshetskassa inte har rätt till inträde i en svensk arbetslöshetskassa.⁸⁴

Inträde beviljas, vid en korrekt ansökan, första dagen i den kalendermånad när ansökan gjordes, enligt 34 § LAK. För rätt till inkomstrelaterad ersättning vid sammanläggning krävs, eftersom medlemsvillkoret enligt praxis ska uppfyllas sammanhängande, att den sökande lyckas att omedelbart gå över från arbetslöshetsförsäkringen i sitt gamla arbetsland, till arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassan i Sverige. Däremellan får inte finnas någon period som inte är en försäkringsperiod eller likvärdig period, eller anställningsperiod eller period av verksamhet som egenföretagare. Av EU-domstolens dom i målet *Klaus* följer dock att ett kort förvärvsavbrott när en arbetstagare flyttar sina ägodelar från det ena landet till det andra kan anses som vanligt förekommande och natur-

⁸³ IAF:s föreskrift (IAFFS 2016:2) om ändring i inspektionens föreskrifter (IAFFS 2015:1) om övergång mellan stater.

⁸⁴ Se Kammarrätten i Göteborg mål nr 1715-16. Domen meddelades den 13 december 2016 och har vid skrivande stund inte vunnit laga kraft.

ligt vid flytt mellan olika medlemsstater, och bör därför inte leda till ett avbrott av försäkringsskyddet.⁸⁵

För en migrerande arbetstagare innebär dock denna tillämpning att för att behålla sin rätt till inkomstrelaterad ersättning behöver han eller hon ansöka om inträde till en arbetslöshetskassa där han eller hon har rätt till inträde, i tid så att inträde kan beviljas i direkt anslutning till att personen slutar omfattas av det tidigare arbetslandets arbetslöshetsförsäkring. Vid ansökan till en arbetslöshetskassa dit den sökande inte har rätt till inträde, på grund av att den sökande inte arbetar eller senast arbetade inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde, avslås ansökan. Den sökande kan då få information från arbetslöshetskassan om vilken eller vilka arbetslöshetskassor vars verksamhetsområde han eller hon tillhör. Handläggningen innan ansökan avslås kan dock ta tid, varpå ett månadsskifte kan hinna passera. Det är därefter omöjligt för den sökande att reparera den skada som åsamkats hans eller hennes inkomstrelaterade ersättningskydd. Vid ett försenat inträde i rätt arbetslöshetskassa efter ett sådant avslag måste därför både ett nytt medlemsvillkor och ett nytt arbetsvillkor upparbetas för rätt till inkomstrelaterad ersättning. Detta då enligt 7 § ALF arbetsvillkoret ska vara uppfyllt efter det senaste inträdet i en arbetslöshetskassa, utöver att medlemstiden ska uppgå till minst 12 månader, för att inkomstrelaterad ersättning ska kunna utgå.

Detta förfarande gör det betydligt svårare för en migrerande arbetstagare, som inte är väl insatt i de svenska arbetslöshetskassornas verksamhetsområden, och som inte har ett arbete från första dagen när han eller hon kommer till Sverige, att uppfylla villkoren för att behålla sitt inkomstrelaterade försäkringsskydd.

Det har också betydelse vilken dag i en kalendermånad som personens försäkringsskydd i arbetslandet upphör. En person vars anställning och försäkringsskydd upphör i slutet av en månad, men inte den sista i en månad, har betydligt kortare tid på sig att gå med i en arbetslöshetskassa i Sverige än en person vars anställning och försäkringsskydd upphör den sista i en kalendermånad.

⁸⁵ Se Generaladvokatens yttrande i mål nr C-482/93 *Klaus*, ECLI:EU:C:1995:197, punkt 13.

Inträde efter arbete i Norden

Enligt den nordiska sociala konventionens⁸⁶ artikel 10, den så kallade femårsregeln, kan en person som ansöker om medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa få undantag från kravet om en fullgjord period i landet, enligt artikel 61.2 i förordning 883/2004, inom fem år från det datum då han eller hon lämnade den svenska arbetslöshetsförsäkringen för att arbeta i ett annat nordiskt land. För att femårsregeln ska kunna tillämpas krävs det enligt artikel 8 i det administrativa avtalet om tillämpningen av konventionen att ansökan om medlemskap i arbetslöshetskassa gjorts inom åtta veckor från den tidpunkt då den sökande upphörde att vara försäkrad i det land som han eller hon har flyttat från.

Regeln har kritiserats då den tolkats som så att det krävs att en person *flyttar* mellan två nordiska länder för att den ska vara giltig.⁸⁷ För en gränsarbetare, som omfattas av förordningens artikel 65.5 a, behövs inte undantaget i konventionens artikel 10 från kravet om en fullgjord period enligt förordningens artikel 61.2, eftersom gränsarbetare har ett sådant undantag direkt i artikel 61.2. Frågan om gränsarbetare omfattas av konventionens artikel 10 har ändå lyfts, och utreddes av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Frågan fick dock i betänkandet inget ordentligt svar, då det vid tillfället för när betänkandet lades fram gjordes en översyn av den nordiska sociala konventionen och ett nytt förslag till konvention presenterades i anslutning till att utredningens delrapport publicerades. Utredningen gjorde dock bedömningen att det var angeläget att frågan om vilken personkrets som skulle omfattas av femårsregeln skulle tydliggöras inom ramen för översynen av konventionen.⁸⁸ Efter översynen ser dock femårsregeln i dag, i allt väsentligt, likadan ut som den gjorde i den tidigare konventionen.⁸⁹

Anledningen till att gränsarbetare skulle vilja omfattas av den nordiska konventionens femårsregel, har inte så mycket att göra med undantaget från fullgjorda försäkringsperioder enligt artikel 61.2, utan mer att göra med det administrativa avtalet som reglerar hur regeln ska tillämpas. I det administrativa avtalet framgår enligt arti-

⁸⁶ Lag (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet.

⁸⁷ Tolkningen att det krävs att den sökande måste ha flyttat framgår av IAF:s regelsamling.

⁸⁸ SOU 2011:74, s. 71–72.

⁸⁹ Se lag (2004:114) om nordisk konvention om social trygghet, artikel 12.

kel 8 att för att artikel 10 i konventionen ska kunna tillämpas ska ansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa ske inom åtta veckor från det att försäkringstillhörigheten upphört att gälla i frånflyttningslandet. Dels implicerar lydelsen ”frånflyttningslandet” att regeln gäller endast när en person flyttar från ett nordiskt land till ett annat, även om detta inte framgår tydligt av artikeln i konventionen. Dels har lydelsen i det administrativa avtalet tolkats som så att om ansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa enligt femårsregeln sker inom åtta veckor från det att försäkringstillhörigheten upphört att gälla ifrån flyttningslandets kan inträde i arbetslöshetskassan beviljas retroaktivt så att försäkringsperioden blir sammanhängande, så länge den retroaktiva medlemstiden inte blir längre än åtta veckor. Detta trots att det administrativa avtalet inte uttryckligen reglerar någon rätt till retroaktivt medlemskap.

Om gränsarbetare då inte omfattas av personkretsen som berörs av artikel 10 i konventionen, kan de inte heller ges rätt till retroaktivt medlemskap, så som artikel 8 i det administrativa avtalet tolkats, om de skulle behöva ett sådant för att behålla sitt inkomstrelaterade försäkringsskydd. Det innebär att gränsarbetare har en kortare tidsram för att hinna gå med i en svensk arbetslöshetskassa efter arbete i ett annat nordiskt land, för att kunna behålla sin rätt till inkomstrelaterad ersättning, än vad en person i samma situation som inte är gränsarbetare har.

24.4 Överväganden och förslag

Syftet med våra förslag är att tydligare reglera den svenska arbetslöshetsförsäkringen med avseende på vad som gäller för arbetstagare som rör sig till och från Sverige. Jag har formulerat förslagen på ett sådant sätt att de ska vara allmängiltiga, och gälla för alla som omfattas av den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Jag har medvetet valt att inte lägga förslag som endast berör gränsarbetare eller andra identifierbara rörliga grupper. Detta för att undvika särlösningar, och för att hålla regelverket så enkelt och tydligt som möjligt. Jag har också lagt särskild vikt vid medlemskapet i arbetslöshetskassan som en central del av den svenska arbetslöshetsförsäkringen, och beaktat detta i framtagande av förslagen. Min tolkning av direktiven i den delen innebär att jag särskilt beaktat att medlemskapet ska värnas vid

arbete i Sverige, samt att medlemskapet ska vara attraktivt för de personer som kommer till Sverige för att arbeta.

24.4.1 Översyn av lagen om arbetslöshetsförsäkringens konstruktion

Bedömning: Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringens konstruktion bör ses över, för att förtydliga vilket försäkrings-skydd lagen ger.

Skälen för bedömningen: Av föregående avsnitt framgår att jag tolkar vissa samordningsbestämmelser i förhållande till de nationella bestämmelserna i ALF annorlunda än vad arbetslöshetskassorna gör. Avsikten med analysen är inte att rikta någon kritik mot arbetslöshetskassorna, utan avser att belysa de svårigheter som finns att under rådande omständigheter tolka förordningens bestämmelser. Min bedömning är, som framgår av avsnitt 24.3, att grunden till den osäkerhet som finns är att det i ALF saknas tydliga bestämmelser om vem som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen och när försäkringen ger ett skydd.

Enligt 1 § ALF omfattar arbetslöshetsförsäkringen både arbetstagare och företagare. Av författningskommentarerna till denna portalparagraf framgår endast att den delen av paragrafen anger omfattningen av arbetslöshetsförsäkringen.⁹⁰ Definitionen av företagare och när personen upphör att anses som företagare finns i 34–35 a §§. Någon definition av arbetstagare finns inte i ALF. Inte heller framgår när arbetslöshetsförsäkringen börjar gälla och när den upphör. Det kan jämföras med konstruktionen av socialförsäkringsbalken (SFB) som innehåller särskilda bestämmelser om vem som omfattas av svensk socialförsäkring. Bland annat följer av 6 kap. 6 § SFB att den som arbetar i Sverige är försäkrad för arbetsbaserade förmåner som sjukpenning, arbetsskadeersättning och inkomstrelaterad ålderspension. För arbetstagare börjar försäkrings-skyddet enligt 6 kap. 8 § första stycket SFB gälla redan den första anställningsdagen, och för egenföretagare från den dag när arbetet har påbörjats i Sverige. Försäkringen upphör enligt 6 kap. 8 § andra

⁹⁰ Prop. 1996/97:107.

stycket att gälla tre månader efter att arbetat har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll (efterskyddstid), eller tidigare än så om den enskilde börjar arbeta i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring i det landet eller om det finns andra särskilda skäl (se vidare avsnitt 18.4). För att sedan kunna beviljas ersättning krävs dessutom att förmånsvillkoren för respektive förmån uppfylls. SFB reglerar med andra ord under vilka perioder en enskild är försäkrad. ALF däremot innehåller endast villkor för rätt till ersättning, motsvarande förmånsvillkoren i SFB, och försäkringsskyddet och efterskyddstiden följer endast indirekt av ersättningsvillkoren. I jämförelse med SFB saknar således ALF en nivå i lagstiftningen. Jag anser att en liknande konstruktion av ALF vore eftersträvansvärd.

I det här sammanhänget kan det vara värt att förtydliga att jag inte ser SFB som ett rättesnöre för hur lagstiftningar om sociala trygghetssystem bör byggas upp. Varje lagstiftning har sin egen natur och det kan finnas både historiska och sakliga skäl för att konstruera lagstiftningar på olika sätt. Men samordningen med unionsrätten blir mycket enklare om lagstiftningen är uppbyggd så att det också tydligt framgår vem som omfattas av den och när. Jag skulle vilja hävda att unionsrätten, särskilt bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i avdelning II i förordning 883/2004, förutsätter att det finns nationella bestämmelser om vem som omfattas av försäkringen.

Under utredningsarbetet har jag övervägt att i de inledande bestämmelserna i ALF införa vissa förtydliganden om vilket försäkringsskydd arbetslöshetsförsäkringen enligt min uppfattning ger redan i dag. Men att i ALF med nuvarande konstruktion formulera ett sådant försäkringsskydd som i dag både är direkt och indirekt, såsom beskrivs i avsnitt 24.3.2 och 24.3.3, anser jag inte vore lämpligt utifrån enbart gränsöverskridande situationer. Det skulle vara svårt överblicka konsekvenserna av ett sådant förslag. För att komma till rätta med de problem som finns, behövs nationella bestämmelser om vem som omfattas av försäkringen och när. Med hänvisning till bedömningsprocessen, som beskrivs i avsnitt 17.1, skulle ALF behöva en nivå ovanför villkoren för rätt till ersättning som reglerar just villkoren för att omfattas av försäkringen. Det är dock en större fråga som bör belysas ur ett helhetsperspektiv. Jag avstår därför för att lämna några sådana förslag, och efterfrågar i stället en översyn av hela lagstiftningen.

Vid en sådan översyn kan det även övervägas att göra arbetslöshetsförsäkringen till två försäkringar. Om den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen vore en egen försäkring, skulle medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa rimligen vara ett villkor för att *omfattas* av den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen. Med en sådan konstruktion skulle medlemskapet definiera försäkringsskyddet, liknande den danska arbetslöshetsförsäkringen, och därmed bli en försäkringsperiod enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004. Då skulle det inte råda några tvivel om att fullgjorda anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare, i exempelvis Danmark, med rådande utformning av artikel 61.1 i förordning 883/2004, inte skulle kunna sammanläggas med försäkringsperioder för den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen. Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen skulle i princip kunna vara densamma som i dag. I enbart nationella ärenden bedömer jag att en sådan förändring inte heller skulle behöva innebära någon skillnad jämfört med i dag.

Även utan en sådan strukturell förändring vore det önskvärt att se över begreppen grundförsäkring respektive inkomstbortfallsförsäkring. Begreppen skapar en viss osäkerhet huruvida arbetslöshetsförsäkringen är en eller två försäkringar, trots att förarbetena tydligt pekar på att arbetslöshetsförsäkringen är *en* försäkring. Vid en översyn av lagstiftningen och dess försäkringsskydd, bör det åtminstone övervägas om dessa begrepp är ändamålsenliga.

Slutligen anser jag det vara problematiskt med en försäkring som i så stor utsträckning bygger på praxis och föreskrifter, som är fallet med den svenska arbetslöshetsförsäkringen. En sådan konstruktion försvårar dels möjligheten för en enskild att förstå vilket försäkringsskydd försäkringen ger, dels tillämpningen för handläggare på arbetslöshetskassorna. Ett syfte med en översyn bör även vara att överföra en del av den praxis som finns till lagstiftning.

24.4.2 Tydliggörande gällande medlemskap i arbetslöshetskassa under arbete utomlands

<p>Förslag: Vid prövning av medlemsvillkoret enligt 7 § ALF får månader av medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa under arbete utomlands, då svensk lagstiftning enligt förord-</p>

ning 883/2004 eller andra av Sverige ingångna avtal om social trygghet inte är tillämplig, inte beaktas.

Skälen för förslaget: Det är enligt min bedömning inte rimligt att den svenska arbetslöshetsförsäkringen ska erbjuda försäkringskydd under tid med arbete då en annan medlemsstats lagstiftning är tillämplig. Bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i förordning 883/2004 är tydliga. En person kan enligt artikel 11.1 endast omfattas av en medlemsstats lagstiftning åt gången. Försäkrings-tillhörigheten till en annan EU/EES-stat eller Schweiz bryts när en person börjar arbeta i Sverige och enligt artikel 11 därmed ska omfattas av svensk lagstiftning, och vice versa.

Förordning 883/2004 innebär i sig en lösning för de som arbetar utomlands i perioder och behöver tillgodoräkna sig den tiden för att uppbära ersättning i Sverige, genom principen om sammanläggning. Om en person som i Sverige ansöker om arbetslöshetsersättning, och under ramtiden har arbetat i en annan medlemsstat, kan dessa perioder användas för att uppfylla villkoren för rätt till ersättning i ALF. Som beskrivs i avsnitt 24.3.3 gäller det enligt min bedömning såväl arbetsvillkoret som medlemsvillkoret, vare sig arbetet utomlands intygas som försäkringsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare

Den praxis vad gäller kvarstående medlemskap som uppstått efter RÅ 2008 ref. 90, som i praktiken innebär att en person kan säkerställa att han eller hon omfattas av den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen i Sverige efter arbete utomlands genom att fortsätta betala medlemsavgift till arbetslöshetskassan i Sverige, bryter enligt min uppfattning gentemot syftet med samordningsförordningen (se avsnitt 24.3.4). Denna situation bör därför regleras i lag.

Medlemskap i en arbetslöshetskassa bygger på frivillighet, och ska enligt mig så också fortsätta göra. Jag menar ändå att arbetslöshetskassor inte är vilka föreningar som helst, utan de ska enligt 3 § LAK ha till ändamål att ge sina medlemmar ersättning vid arbetslöshet. Det framstår därför som tydligt av lagstiftningen att det allt annat överskuggande syftet med ett medlemskap i en arbetslöshetskassa bör vara rätten till inkomstrelaterad ersättning. Det bör därför inte föreligga några oklarheter kring under vilka

omständigheter ett medlemskap också uppfyller det syftet. Jag anser därför att detta bör förtydligas i lagstiftningen.

Jag föreslår att det tydligt skrivs in i medlemsvillkoret i ALF att månader med medlemskap i en arbetslöshetskassa i Sverige under arbete utomlands då svensk lag inte är tillämplig, inte får ingå vid prövning av om medlemsvillkoret är uppfyllt.

Regleringen innebär att incitamenten för att kvarstå som medlem under arbete i en annan EU/EES-stat eller stat med vilken Sverige har ingått avtal om social trygghet för att säkerställa det inkomstrelaterade försäkringsskyddet i Sverige, minskar.⁹¹ Förslaget innebär att rätten till inkomstrelaterad ersättning efter arbete utomlands ska säkerställas genom att personen, enligt bestämmelserna om tillämplig lagstiftning, omfattas av det andra landets arbetslöshetsförsäkring under arbetet utomlands. Det arbetet kan då beaktas för uppfyllande av medlemsvillkoret vid ansökan om ersättning i Sverige om övriga villkor är uppfyllda.

Förslaget innebär att frågan kan uppkomma gällande en månad med medlemskap då personen delvis arbetat utomlands och inte omfattats av svensk lagstiftning. Min bedömning är att medlemskap under en månad som delvis omfattats av svensk lagstiftning ska kunna ingå vid prövningen av medlemsvillkoret. Det kan till exempel röra sig om kulturarbetare och timanställda som har korta arbetsperioder i Danmark och som i dag inte ansöker om medlemskap i dansk arbetslöshetskassa i och med att de har betalat medlemsavgift hela månaden i Sverige. En sådan månad anser jag skulle kunna beaktas vid ansökan om ersättning efter återkomst till Sverige.

Tillsammans med de övriga föreslagna förändringarna för att reglera inträdet i en arbetslöshetskassa efter arbete utomlands (se avsnitt 24.4.3), anser jag att regelverket lever upp till vad som krävs för att kunna tillämpa samordningsförordningen på ett rättvisande och konsekvent sätt.

Ett annat sätt att hantera kvarstående medlemskap vid arbete utomlands skulle kunna vara att helt enkelt inte tillåta sådana, genom att i LAK införa krav på utträde eller automatisk uteslutning ur en arbetslöshetskassa vid arbete utomlands. Jag ser dock

⁹¹ Förslaget påverkar inte kvarstående medlemskap under arbete i tredje land, eftersom svensk lag är tillämplig om inget annat är avtalat (se avsnitt 17.1) i kombination med att ALF inte innehåller några tydliga bestämmelser om vem som omfattas av försäkringen och när den ger ett skydd.

inte denna lösning som särskilt lämplig. Det skulle påföra både arbetslöshetskassorna och deras medlemmar administration genom att begära och bevilja in- och utträden. Det skulle vidare kunna innebära tveksamheter om vad som gäller om en sådan medlem inte träder ur och undgår uteslutning under arbetet utomlands. Därutöver tillkommer frågan om en sådan reglering också skulle innebära att arbetslöshetskassorna förväntas utföra kontroller för att kontrollera i vilket land deras medlemmar arbetar. Vidare bygger medlemskapet på frivillighet, och detta alternativ måste därför också hanteras föreningsrättsligt.

Ett ytterligare alternativ att hantera kvarstående medlemskap skulle kunna vara att införa möjligheten till att pausa sitt medlemskap under utlandsarbete. Med incitamentet att man under en sådan paus inte betalar någon medlemsavgift, skulle det vara attraktivt för personer som arbetar utomlands att höra av sig till sin arbetslöshetskassa och meddela sitt utlandsarbete. Det är möjligt att även ett pausat inträde skulle innebära administration för arbetslöshetskassorna. Medlemsavgiften för ett sådant pausat medlemskap borde i vilket fall kunna hållas betydligt lägre än medlemsavgiften för ett "aktivt" medlemskap. Det bör i vilket fall också tydliggöras att ett sådant pausat medlemskap inte heller kan ligga till grund för att uppfylla kravet om 12 månaders medlemskap i 7 § ALF. Syftet med att införa en sådan möjlighet till paus, skulle därmed vara att undvika administration kring utträde och efterföljande inträde när personen återvänder till svensk arbetsmarknad. Vidare skulle ett pausat medlemskap kunna återupptas, även om personen under utlandsarbetet eller efter utlandsarbetet tappat sin anknytning till arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Om personen inte i rimlig tid återknutit kontakten till sitt verksamhetsområde efter att medlemskapet återupptagits efter en sådan paus, skulle arbetslöshetskassan kunna använda den lagstiftning som redan finns i 37–39 §§ LAK för att överväga om en sådan medlem skulle uteslutas.

En sådan möjlighet till paus av medlemskapet innebär dock ändå viss administration för arbetslöshetskassorna och den enskilde. Risk finns också att det skulle kunna uppfattas som att ett aktivt medlemskap under utlandsarbete, där medlemmen erlagt avgift, därmed är en slags frivillig möjlighet att stå kvar i den svenska

arbetslöshetsförsäkringen under sitt utlandsarbete. Det ser jag som i hög grad icke önskvärt.

24.4.3 Rätt till inträde i en svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands

Förslag: När en inträdesansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa beviljas, efter arbete i en annan EU/EES-stat, Schweiz eller en stat som Sverige har ingått avtal om arbetslöshetsförsäkring med, ska inträdet anses ha skett så att medlemmen omfattas av det inkomstrelaterade skyddet i arbetslöshetsförsäkringen i anslutning till att försäkringsskyddet upphör i det andra landet, dock som längst åtta veckor innan ansökan om medlemskap gjordes.

En sökande, som ansökt till en arbetslöshetskassa inom vars verksamhetsområde han eller hon inte arbetar eller inte vid det senaste arbetstillfället arbetade inom, och som därför nekats inträde, ska om ansökan till en annan arbetslöshetskassa görs inom tre veckor, och inträde beviljas, kunna få räkna inträdet från det datum som ansökan till den första arbetslöshetskassan gjordes.

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har inte den som är medlem i en annan svensk arbetslöshetskassa.

Skälen för förslagen

Sveriges arbetslöshetsförsäkring skiljer sig från många andra medlemsstaters, i det att den delvis är frivillig. Det frivilliga medlemskapet i en arbetslöshetskassa medför väsentliga rättsverkningar för den enskilde. Reglerna om inträde i och utträde ur en arbetslöshetskassa har därför reglerats i lag.

Det ställs stora krav på den som kommer till Sverige för att arbeta, vad gäller att själv söka information om arbetslöshetsförsäkringen i Sverige och fatta beslut om att ansluta sig även till den frivilliga försäkringen. Många arbetslöshetskassor informerar därför om arbetslöshetsförsäkringen även på engelska på sina hemsidor, för att underlätta för migrerande arbetstagare att ta del av regelverket kring den frivilliga försäkringen.

En person kan i den svenska arbetslöshetsförsäkringen mista rätten till inkomstrelaterad ersättning på grund av en kort period utan medlemskap vid sammanläggning av perioder, om det mellan de perioder som sammanläggs finns en kort period som varken är försäkringsperiod eller likvärdig med en försäkringsperiod med nuvarande tillämpning av artikel 61 i förordning 883/2004. Därför är det viktigt att regleringen kring in- och utträde ur en arbetslöshetskassa är tydlig och begriplig. Detta gäller såväl vid gränsöverskridande situationer som vid icke gränsöverskridande situationer. Jag tolkar i det här avseendet en gränsöverskridande situation som en situation då det vid ansökan om inträde i en arbetslöshetskassa eller ersättning från arbetslöshetsförsäkringen krävs att perioder från en annan medlemsstat beaktas för att uppfylla något eller några av villkoren för inträde, arbetsvillkoret, eller medlemsvillkoret.

Jag menar att det är viktigt att värna medlemskapet i arbetslöshetsförsäkringen. Det framgår också av utredningens direktiv⁹² att medlemskapet är en central del av arbetslöshetsförsäkringen, och att utgångspunkten för eventuella förslag bör vara att bevara medlemskapet. Det är också viktigt att värna legitimiteten för medlemsvillkoret i försäkringen, i förhållande till alla som valt att bli medlemmar eller att stå utanför den inkomstrelaterade försäkringen. Medlemsvillkoret är dock inte menat att vara en dold fallgrop för den enskilde, och ska så heller inte vara.

Villkoret om medlemskap i en arbetslöshetskassa i minst 12 sammanhängande månader för att kunna beviljas inkomstrelaterad ersättning syftar bland annat till att värna försäkringsmässigheten i försäkringen, det vill säga förhindra att personer träder in i den frivilliga försäkringen först när de blir arbetslösa. Det är viktigt att påpeka att det syftet inte kan upprätthållas gentemot gränsarbetare, såsom samordningsförordningen ser ut i dag. Gränsarbetare ska i dag enligt förordningen omfattas av arbetslandets lagstiftning under tiden de arbetar. De har därför enligt förordningen ingen försäkringsmässig anledning att vara medlemmar i en arbetslöshetskassa i Sverige, om de bor men inte arbetar här. Vid arbetslöshet ska de sedan trots detta ansöka om ersättning från bosättningslandet, vilket innebär att de därför också bör ha rätt till inträde i en svensk arbetslöshetskassa vid arbetslöshet. Om de då vill ha inkomstrelaterad ersättning från

⁹² Se bilaga 1.

Sverige måste de gå med i en arbetslöshetskassa i samband med att de blir arbetslösa och ansöker om ersättning. Alltså precis tvärtom syftet med medlemsvillkoret.

Syftet med medlemsvillkoret är vidare att se till att många har anledning att betala medlemsavgift, och därmed bidra till finansieringen av försäkringen. Vad gäller gränsarbetare och andra migrerande arbetstagare anser jag det därför vara viktigt, när de både har rätt och anledning att bli medlemmar i en arbetslöshetskassa i Sverige, att reglerna kring inträdet också gör det lätt för dessa grupper att bli medlemmar.

Jag ser en risk att personer som skulle vilja försäkra sig mot arbetslöshet på inkomstrelaterad nivå går miste om den möjligheten på grund av dels brist på kunskap om den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassornas verksamhetsområden, dels konstruktionen av den inkomstrelaterade försäkringen vad gäller kravet på ett sammanhängande medlemskap som innebär att endast några dagars försenat inträde i en arbetslöshetskassa kan innebära att en sökande går miste om rätten till inkomstrelaterad ersättning.

Jag anser att det därför finns skäl att se över reglerna vid inträde i en arbetslöshetskassa efter arbete utomlands för att säkerställa en likabehandling oavsett vilken arbetslöshetskassa som handlägger ansökan, men också för att göra medlemskapet i en arbetslöshetskassa mer attraktivt och tillgängligt för personer som kommer eller återvänder till Sverige efter arbete utomlands.

Åttaveckorsregel – läkning vid sent inträde i en arbetslöshetskassa

En person som söker sig till Sverige efter arbete utomlands och som inte har något arbete och som inte heller är en helt arbetslös gränsarbetare med bosättning i Sverige som omfattas av samordningsförordningen, har inte rätt till inträde i en svensk arbetslöshetskassa. För att kunna bli medlem i en arbetslöshetskassa måste den personen börja arbeta i Sverige. Detta anser jag är rimligt. Dock uppstår situationen att även om personen relativt snabbt efter ankomst till Sverige hittar en sysselsättning och då går med i en arbetslöshetskassa, så kommer personen inte vara berättigad till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet innan personen upparbetat 12 månaders medlemskap, om det innan inträdet i arbetslöshetskassan fanns en för-

säkrad period från det land som personen tidigare omfattades av den sociala tryggheten i.

Enligt ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm⁹³ kan dock tre dagars avbrott mellan en tidigare försäkringsperiod eller period som likställs med en försäkringsperiod, och en medlemsperiod i en svensk arbetslöshetskassa, om den sökande gjort vad som stod i dess makt för att undvika ett sådant avbrott, bortses ifrån. Domen har lett till att arbetslöshetskassorna kan tillåta kortare avbrott då en person inte omfattas av något lands arbetslöshetsförsäkring. Förfarandet kallas med ett vardagligt uttryck ”länkning”⁹⁴. En sådan länkning anser jag också kan motiveras med hänvisning till målet *Klaus* i EU-domstolen, även vad gäller arbetslöshetsförmåner.⁹⁵

Även PSFU diskuterade i ett delbetänkande hur kortare sådana avbrott, då en person inte omfattas av något lands försäkringsperiod eller period som likställs med försäkringsperiod, skulle kunna undvikas för att bevara personernas rätt till en inkomstrelaterad ersättning. Utredningen diskuterade alternativet att överlåta till arbetslöshetskassorna och domstolarna att avgöra hur långt ett sådant uppehåll får vara för att inte betraktas som ett avbrott, men menade att det kunde skapa olika tillämpning och osäkerhet för den enskilde, varför en lagändring var att föredra. Utredningen föreslog därför en bestämmelse om att inträdet i en arbetslöshetskassa för dem vars rätt till arbetslöshetsförmåner skulle bedömas med stöd av förordning 883/2004, skulle anses ha skett tidigast första dagen i månaden innan den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes.⁹⁶

Enligt en rapport från IAF⁹⁷ ”läker” i dag vissa arbetslöshetskassor sådana avbrott på upp till 30 dagar. Enligt samma rapport varierar det mycket mellan arbetslöshetskassorna, då vissa kassor inte ”läker” avbrott över huvud taget. Den ovan nämnda kammarrättsdomen har således lett till den olika tillämpning och osäkerhet för den enskilde som PSFU såg en risk för redan 2011. Behovet att lagreglera detta förfarande kvarstår således.

⁹³ Kammarrätten i Stockholm mål nr 859-09.

⁹⁴ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5, s. 24.

⁹⁵ Se Generaladvokatens yttrande i mål nr C-482/93 *Klaus*, ECLI:EU:C:1995:197, punkt 13.

⁹⁶ SOU 2011:74, s. 88–89.

⁹⁷ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5, s. 24.

Jag anser vidare att det finns skäl att vara generös vad gäller bibehållande av ett inkomstrelaterat skydd i arbetslöshetsförsäkringen efter arbete i ett annat land, för att bland annat uppmuntra till medlemskap i arbetslöshetskassan för personer som kommer till Sverige efter att ha arbetat utomlands. Enligt rapporten⁹⁸ från IAF är en anledning till att grundersättning betalas ut vid arbetslöshet där någon form av sammanläggning gjorts för att uppfylla villkoren för ersättning, att personen som ansökt om ersättning inte är medlem i en arbetslöshetskassa. IAF uppskattade att cirka 30 procent av sammanläggningsärendena i urvalet som endast fått grundersättning vid arbetslöshet, aldrig gick med i en arbetslöshetskassa. Cirka 50 procent hade gått med i en arbetslöshetskassa, men inte i tid för att kunna vara berättigade till inkomstrelaterad ersättning. Endast cirka 12 procent hade gått med i en arbetslöshetskassa i tid, men av andra anledningar ändå inte kunnat uppfylla medlemsvillkoret för inkomstrelaterad ersättning. Det framstår således som att det är många av de migrerande arbetstagarna som vill gå med i en arbetslöshetskassa, men som av någon anledning inte hinner gå med i en arbetslöshetskassa i tid för att skydda sin rätt till inkomstrelaterad ersättning.

Jag föreslår därför en ny paragraf, 34 b § LAK, som tillåter retroaktivt medlemskap om ansökan inkommit inom åtta veckor efter att försäkringsskyddet i det andra landet upphört. Anledningen till valet om just åtta veckor, är att det överensstämmer med vad som framgår av det administrativa avtalet till den nordiska konventionen, där det slås fast att ansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa ska ske inom åtta veckor⁹⁹ räknat från det att försäkringstillhörigheten upphört att gälla i frånflyttningslandet för att femårsregeln ska kunna tillämpas. Regeln har varit tillämplig för dem som omfattas av den nordiska sociala konventions femårsregel under en längre tid, och hittills har man inte sett skäl att varken förlänga eller förkorta den tidsrymd som ges för att hinna med att bli medlem i en arbetslöshetskassa, varför den framstår som väl avvägd. Ur ett likabehandlingsperspektiv torde det inte heller vara

⁹⁸ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5, bilaga 3.

⁹⁹ Det administrativa avtalet till den nordiska sociala konventionen, artikel 8.

lämpligt med olika tidsfrister för olika grupper av rörliga arbetstagare.

Ansökan till fel arbetslöshetskassa

Vidare anser jag att det behövs en reglering som tar hänsyn till den uttryckliga viljan att gå med i en arbetslöshetskassa, även om ansökan på grund av otillräcklig kunskap eller information, skickas in till en arbetslöshetskassa där personen på grund av arbete utanför arbetslöshetskassans verksamhetsområde inte har rätt att bli medlem. Även i nationellt hänseende, så anser jag att det finns fog för att reglera situationer när en sökande ansökt till en arbetslöshetskassa som den inte har rätt att bli medlem i. Anledningen till det är framför allt att regelverket blir mer lättöverskådligt ju färre särregleringar det innehåller, samt att regelverket inte ska vara diskriminerande mot en person som inte är i en gränsöverskridande situation. Nationellt får dock regeln den konsekvensen att också en person som tidigare inte har arbetat, och som för första gången ansöker om inträde i en arbetslöshetskassa, kommer att kunna återopa datumet för den ansökan vid ansökan till en andra arbetslöshetskassa. Det innebär i korthet att en person som ansöker till en arbetslöshetskassa dit han eller hon inte har rätt till inträde, och därefter ansöker till en arbetslöshetskassa där inträde beviljas, med hjälp av den föreslagna regeln snabbare kommer att kunna uppfylla medlemsvillkoret, jämfört med dagens lagstiftning. Detta ser jag som en fördel med förslaget.

Jag föreslår därför en ny paragraf, 34 a § LAK, som reglerar att en ansökan som inkommer till en arbetslöshetskassa från en sökande vars ansökan till en första arbetslöshetskassa avslagits på grund av otillräcklig anknytning till arbetslöshetskassans verksamhetsområde, och som skyndsamt efter avslaget ansöker till en andra arbetslöshetskassa, hos den andra arbetslöshetskassan ska behandlas som om den inkommit vid samma tidpunkt som den första ansökan inkom till den första arbetslöshetskassan. Ansökningsdatumet till den första arbetslöshetskassan kan med andra ord återopas vid ansökan till den andra arbetslöshetskassan för att fastställa medlemsperiodens första dag. Denna förändring innebär dels att den andra arbetslöshetskassan måste få kännedom om när den första ansökan

från personen inkom till den första arbetslöshetskassan och när den avslags, dels att det bör definieras en tidsram för vad som anses vara skyndsamt.

Vad gäller informationen om de olika tidpunkterna för ansökan och avslag, anser jag att det skulle kunna räcka med att avslagsbeslutet skickas in till den andra arbetslöshetskassan tillsammans med ansökan till densamma. Jag ser därför inget behov för en översyn av sekretessregler mellan arbetslöshetskassorna, eftersom den sökande själv kan stå för underlagen som behövs. Vidare föreslår jag en tidsram om tre veckor från det att ansökan avslagits till det att den andra ansökan inkommer till den andra arbetslöshetskassan. Det kan diskuteras om det är en tillräcklig tidsram, eller om det är för lång tid. Syftet med regleringen är att ge en sökande som fått avslag, en möjlighet att kunna bevara sin rätt till inkomstrelaterad ersättning, eller att så snabbt som möjligt kunna upparbeta sin rätt till inkomstrelaterad ersättning. Samtidigt bygger medlemsvillkoret på ett kontinuerligt medlemskap. Möjligheten att kunna bli medlem i viss mån retroaktivt bör därför inte vara alltför generös. Till detta ska också läggas mitt förslag om en så kallad åttaveckorsregel, beskriven ovan, som jag anser kan åberopas tillsammans med denna treveckorsperiod som föreslås här. För att det inte ska bli en alltför lång period som en person därmed retroaktivt kan åberopa, har jag valt att föreslå en tidsram på tre veckor.

Jag föreslår vidare att denna regel endast ska gälla *en* ansökan bakåt i tiden, det vill säga det ska inte vara möjligt att ansöka till en tredje och en fjärde kassa, och vid den fjärde ansökan hänvisa till tidpunkten för den första ansökan.

Jag finner ingen anledning att reglera att medlemsavgift ska erläggas för hela den tid som medlemmen retroaktivt anses vara medlem. Det är en fråga för den enskilda arbetslöshetskassans stadgar.

Samtida medlemskap i en dansk eller finsk arbetslöshetskassa

Slutligen föreslår jag att det i 34 § LAK förtydligas att den som är medlem i en annan *svensk* arbetslöshetskassa inte har rätt att bli medlem. Syftet med förändringen är endast att tydliggöra att medlemskap inte ska kunna nekas enbart på grund av samtida medlemskap i en dansk eller finsk arbetslöshetskassa. Att någon nekas inträde av

det skälet torde vara mycket ovanligt, så förtydligandet innebär i praktiken ingen förändring jämfört med i dag.

En person kan inte vara medlem i två arbetslöshetskassor samtidigt, vilket följer av 34 § LAK. Situationer kan dock uppstå när en person fortfarande omfattas av försäkringsskyddet och medlemskapet i en dansk eller finsk arbetslöshetskassa enligt nationella regler, men då förordningen pekar ut Sverige som behörig stat. En sådan situation beskrivs i målet från Kammarrätten i Göteborg, då en person genom att ta ut semester och flextid under slutet av sin anställning i Danmark kunde påbörja sitt arbete i Sverige innan anställningen i Danmark upphört.¹⁰⁰ Personen var således vid det tillfället anställd i två stater. Förutom det målet i kammarrätten finns fler liknande mål där en person nekats inkomstrelaterad ersättning hos en arbetslöshetskassa med anledning av medlemskap i en dansk arbetslöshetskassa då svensk lag var tillämplig.¹⁰¹

Som beskrivs i avsnitt 24.3.2 innebär medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa i sig inte något försäkringsskydd, varför det är möjligt att kvarstå som medlem vid resa från Sverige (se avsnitt 24.3.3). Med hänsyn tagen till bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i samordningsförordningen ser jag därmed ingen anledning att förhindra medlemskap, även om en person samtidigt är medlem i en dansk arbetslöshetskassa som ger ett försäkringsskydd i Danmark.

Vidare kan medlemskapet i den utländska arbetslöshetskassan vara reglerat på ett sådant sätt att det inte tar hänsyn till bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i förordning 883/2004. I fallet Danmark regleras utträdet så att det i normalfallet ska ske den sista i en månad. Utträde kan dock ske, och sker ibland, vid annat datum. Det är även så vid utträde ur en svensk arbetslöshetskassa, att en medlem som inte uppger något annat vanligen beviljas utträde den sista i en månad. En medlem som uppger att den önskar utträda snarast eller en specifik dag, beviljas dock i normalfallet utträde enligt sitt önskemål. Samtidigt är det tydligt enligt förordningen att tillämplig lagstiftning kan förändras under månadens alla dagar.

¹⁰⁰ Kammarrätten i Göteborg mål nr 1715-16. Domen meddelades den 13 december 2016 och har vid skrivande stund inte vunnit laga kraft.

¹⁰¹ Se Kammarrätten i Göteborg mål nr 5119-10 och 5122-10.

För att undanröja risken för att sådana situationer som i målen från kammarrätten uppstår, även om det är ovanligt, anser jag att ett förtydligande ändå är motiverat. När regelverket för inträde i en arbetslöshetskassa ändå ses över i och med detta betänkande, är ett sådant förtydligande en enkel åtgärd för undanröja alla potentiella tveksamheter om vad som gäller vid samtida medlemskap i en dansk eller finsk arbetslöshetskassa, både gentemot handläggare på arbetslöshetskassorna och enskilda försäkringstagare.

24.4.4 64-årsregeln bör tas bort

Bedömning: Nuvarande 64-årsregel i 34 § första stycket LAK bör tas bort så att rätten att bli medlem i en arbetslöshetskassa i stället upphör vid den tidpunkt då rätten till dagpenning upphör enligt 22 § fjärde stycket ALF, det vill säga vid månadsskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år. Då ett liknande förslag remitterats nyligen avstår jag dock från att lämna ett eget förslag.

Skälen för bedömningen: För att svensk lagstiftning ska vara förenlig med samordningsförordningens syfte med sammanläggning av perioder, såsom det beskrivs i artikel 48 i EUF-fördraget, krävs det att även uppfyllande av medlemsvillkoret är möjligt för en person som är ersättningsberättigad genom sammanläggning av perioder. En 64-åring måste därför genom sammanläggning av perioder kunna få tal del av den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen, oavsett sin ålder, om villkoren i övrigt för inkomstrelaterad ersättning är uppfyllda.

Åldersgränsen har prövats av Kammarrätten i Stockholm, som kom fram till att ”bestämmelsen utgör ett hinder för den fria rörligheten i EU och [står därigenom] i strid med gemenskapsrätten”. Målet rörde en gränsarbetare som arbetat i Danmark. Kammarrätten menade att det i det aktuella målet inte gick att neka medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa på den grunden att den ansökande fyllt 64 år.

IAF valde att inte överklaga domen. En av anledningarna att de valde att inte gå vidare var att det vid det laget redan förelåg ett förslag¹⁰² från parlamentariska socialförsäkringsutredningen om att gränsen för att kunna bli medlem skulle höjas, till månadsskiftet före den månad den sökande fyller 65 år, för personer vars rätt till arbetslöshetsförmåner ska bedömas enligt förordning 883/2004. Kommittén hade även i sitt betänkande slagit fast¹⁰³ att det inte kunde uteslutas att bestämmelsen i 34 § LAK hindrar den fria rörligheten inom EU och därigenom står i strid med gemenskapsrätten.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen övervägde att ta bort 64-årsgränsen för alla som önskade träda in i en svensk arbetslöshetskassa, men avstod med följande formulering¹⁰⁴: ”Kommittén har övervägt om 64-årsgränsen för att bli medlem i en arbetslöshetskassa bör tas bort, vilket på sikt vore önskvärt. Men med hänsyn till kommitténs fortsatta arbete samt till att pensionsåldern och följdändringar i socialförsäkringssystemet för närvarande utreds, anser kommittén att en åldersgräns tills vidare bör finnas kvar i 34 § LAK.”

Jag gör bedömningen, liksom tidigare den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (PSFU), att åldersgränsen riskerar att bryta mot EU-lagstiftningen om den tillämpas vid en gränsöverskridande situation. Jag bedömer likaså skyddsvärdet av 64-årsgränsen, att hindra personer utan möjlighet att uppnå tillräcklig medlemstid för att uppfylla medlemsvillkoret från att betala medlemsavgifter i onödan, som lågt. De flesta som blir medlemmar i en arbetslöshetskassa ett givet år, kommer först att betala elva månadsavgifter innan de kan uppfylla villkoren för inkomstrelaterad ersättning, vilket generellt inte ansetts vara en anledning att skydda dessa från inbetalningar som inte ger något försäkringsskydd. Vidare hindrar åldersgränsen, som den är formulerad i dag, även personer i icke gränsöverskridande situationer från att byta arbetslöshetskassa, om de till exempel byter yrke eller bransch efter 64-årsdagen. Då kan situationen uppkomma att en person som vid 64 år fyllda byter bransch eller yrke, till en bransch eller yrke som inte omfattas av sin arbetslöshetskassas verksamhetsområde, att personen enligt

¹⁰² SOU 2011:74, s. 31–32.

¹⁰³ SOU 2011:74, s. 87.

¹⁰⁴ SOU 2011:74, s. 87.

37 a § LAK får uteslutas ur sin arbetslöshetskassa efter sex månader på grund av bristande anknytning till verksamhetsområdet. Detta gäller samtidigt som personen också är förhindrad att byta arbetslöshetskassa till en där anknytning till verksamhetsområdet föreligger. Åldersgränsen är således utformad på ett sådant sätt att den i dag gäller för fler än just de som inte hinner uppjobba rätt till inkomstrelaterad ersättning.

Sammanfattningsvis anser jag därför att det finns få goda skäl att behålla åldersgränsen i dess nuvarande form. Jag anser att det inte heller finnas skäl att avvakta vidare utredning, då två separata utredningar under de senaste åren behandlat frågan. Även Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommittéer har behandlat frågan i en rapport¹⁰⁵.

För att regelverket för arbetslöshetsförsäkringen ska vara tydligt och transparent, och lätt att förstå och att tillämpa, anser jag att fördelarna med att ta bort åldersgränsen för alla väger tyngre än fördelarna med att behålla den och särreglera ett undantag för rörliga arbetstagare. Jag förespråkar därför att 64-årsgränsen tas bort, till förmån för en annan åldersgräns.

Det finns i dag tre andra åldersgränser i regelverket kring arbetslöshetsförsäkring. Åldersgränsen då rätten till dagpenning upphör, åldersgränsen då ett medlemskap automatiskt avslutas samt åldersgränsen vid 20 år då grundbeloppet tidigast kan lämnas. Rätten till dagpenning upphör enligt 22 § ALF vid månadsskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år. Medlemskapet i arbetslöshetskassan upphör däremot först den dag medlemmen fyller 65 år, enligt 36 § LAK. Då medlemskapet i arbetslöshetskassan främst syftar till att få tillträde till den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen, finns det egentligen ingen anledning för en person att bli medlem efter att rätten till dagpenning upphört. Jag bedömer därför att inträde i en arbetslöshetskassa inte bör beviljas efter att rätten till ersättning helt upphört, med nuvarande regler kring pensionsåldern och med hänvisning till arbetslöshetskassornas ändamål enligt 3 § LAK. Även PSFU avsåg i sitt förslag, som enbart gällde en annorlunda åldersgräns för personer vars rätt till arbetslöshetsförmån bedömdes med stöd av förordning 883/2004, att relatera åldersgränsen

¹⁰⁵ Nordiska ministerrådet (2012): *Gränshinder i Norden på social- och arbetsmarknadsområdet*, ÅK-A/ÅK-S, Nord 2012:002

till tidpunkten då rätten till dagpenning upphör.¹⁰⁶ Jag tycker det därför vore naturligt att senast möjliga dag för inträde i en arbetslöshetskassa knyts till dagen då rätten till dagpenning helt upphör enligt 22 § fjärde stycket ALF.

Alternativet är att knyta åldersgränsen för inträde till den andra åldersgränsen som förekommer i lagstiftningen, den tidpunkt då medlemskapet i en arbetslöshetskassa automatiskt upphör enligt 36 § LAK, det vill säga den dag medlemmen fyller 65 år. Fördelen med det alternativet är att det blir en mycket tydlig åldersgräns, nämligen 65-årsdagen. Nackdelen med det förslaget är att det innebär att en person kan ges inträde i en arbetslöshetskassa strax innan 65-årsdagen, och automatiskt uteslutas enligt 36 § LAK innan första avgiftsinbetalningen hunnit göras eller kanske ens fakturerats. Ett inträde i arbetslöshetskassan efter den tidpunkt då rätten till ersättning helt upphört kan heller aldrig ligga till grund för rätt till ersättning, oavsett sammanläggning av perioder.

I praktiken är det dock en mycket kort tidsrymd som skiljer de båda alternativen åt, och det är troligen mycket få personer som skulle välja att gå med i en arbetslöshetskassa samma månad som de fyller 65 år, om de informeras om att deras rätt till ersättning då redan upphört.

Då ett förslag om ett borttagande av 64-årsgränsen till förmån för en åldersgräns som innebär att rätten till inträde i en arbetslöshetskassa ska gälla till och med dagen före den dag då medlemskapet upphör utan uppsägning redan föreligger, avstår jag dock från att lämna ett eget förslag i denna del.¹⁰⁷

Ett annat alternativ, som hade varit intressant att utreda vidare, är att helt ta bort åldersgränsen, vilket också PSFU påpekade i sitt delbetänkande¹⁰⁸. HFD uttalade tydligt i sin dom RÅ 2008 ref. 90 att medlemskapet i sig är en föreningsrättslig fråga. Frågan uppstår då varför en person inte skulle kunna vara medlem, även om medlemskapet i sig inte medförde en möjlighet till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Jag har tidigare övervägt att uttryckligen förbjuda medlemskap i en arbetslöshetskassa vid arbete utomlands som inte omfattas av den svenska arbetslöshetsförsäkringens

¹⁰⁶ SOU 2011:74, s. 88.

¹⁰⁷ DS 2016:47.

¹⁰⁸ SOU 2011:74, se till exempel s. 87.

försäkringsskydd. Jag valde i stället att föreslå en konstruktion där försäkringsskyddet och vem det omfattar tydliggörs i lagstiftningen, och att därmed implicit tillåta medlemskap under arbete som inte omfattades av försäkringsskyddet men tydliggöra att detta inte omfattades av försäkringsskyddet. Givet det vägvalet, framstår det som rimligt att även pensionärer som passerat åldersgränsen för rätt till ersättning skulle kunna tillåtas att vara medlemmar i en arbetslöshetskassa.

Som beskrivs i avsnitt 24.2.1 öppnar den danska arbetslöshetsförsäkringen upp för senior-medlemskap, till en billigare penning och utan försäkringsskydd, i sina arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna i Danmark har dock några uppgifter utöver försäkringsskyddet, såsom hjälp till att hitta rätt arbete, varför ett medlemskap i dansk arbetslöshetskassa utan rätt till försäkringsskydd har mer innehåll än motsvarande medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa under nuvarande reglering av arbetslöshetskassornas verksamhet.

Det skulle ändå kunna finnas situationer när en person över 65 år skulle se viss nytta med sitt medlemskap. Det gäller till exempel en person med koppling till den finska arbetslöshetsförsäkringen, som under arbete här i Sverige vill skydda sin rätt till inkomstrelaterad ersättning genom medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa. Då man i Finland kan uppbära inkomstrelaterad ersättning som längst till utgången av den kalendermånad man fyllt 68 år, om man inte går i ålderspension innan dess, tillåter de finska arbetslöshetskassorna inträde fram till dagen innan en person fyller 68 år.

Ett totalt borttagande av åldersgräns vid inträde innebär dock att försäkringsskyddet måste vara tydligare reglerat, vilket jag också tidigare anfört behövs av flera anledningar. Det innebär också att åldersgränsen när en person automatiskt utesluts ur en arbetslöshetskassa¹⁰⁹ behöver ses över. Jag anser därmed att ett totalt borttagande av åldersgräns vid inträde, eller en kraftigt höjd åldersgräns för inträde, bör utredas tillsammans med en större genomlysning av hela arbetslöshetsförsäkringslagstiftningen (se avsnitt 24.4.1).

¹⁰⁹ 36 § LAK säger att medlemskapet upphör den dag medlemmen fyller 65 år.

25 Tillgång till svensk hälso- och sjukvård i gränsöverskridande situationer inom EU/EES

25.1 Allmänt om hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen samt läkemedelsförmånslagen

25.1.1 Hälso- och sjukvård

Av 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL) framgår att varje landsting ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) (FOL) och stadigvarande vistas inom landstinget. Enligt förarbetena till hälso- och sjukvårdslagen skulle med bosättning avses detsamma som i den då gällande folkbokföringsförordningen.¹ Folkbokföringsförordningen har ersatts med FOL och det får antas att denna numera är vägledande i fråga om bosättning och tillgång till hälso- och sjukvård.²

Enligt 3 c § HSL ska landstinget även erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som, utan att vara bosatta i Sverige, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)³. Detsamma ska gälla för dem som avses i 5 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken (2010:110) (SFB) och som omfattas av nämnda förordning. Enligt denna paragraf anses en i Sverige bosatt person som lämnar landet för att studera i en annan stat fortfarande vara bosatt i Sverige så länge som han eller

¹ Prop. 1981/82:97, s. 115.

² SOU 1993:115 s. 250.

³ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

hon genomgår en studiestödsberättigande utbildning eller har utbildningsbidrag för doktorander.⁴

Vidare framgår av 3 c § HSL att vården ska erbjudas av det landsting inom vars område personen i fråga är förvärvsverksam eller, när det gäller en person som är arbetslös, det landsting inom vars område denne är registrerad som arbetssökande. I den utsträckning familjemedlemmar till dessa personer har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av den nämnda förordningen, ska familjemedlemmarna erbjudas vård av samma landsting. Om familjemedlemmarna är bosatta i Sverige, gäller dock 3 §.

Tillgång till sådan vård är begränsad till de vårdförmåner som omfattas av förordning 883/2004.

Av 4 § HSL framgår att ett landsting ska erbjuda hälso- och sjukvård åt dem som behöver omedelbar vård och vistas inom landstinget utan att vara bosatta där.

Regeringen har lagt fram en ny proposition (2016/17:43) om en ny hälso- och sjukvårdslag som föreslås träda i kraft den 1 april 2017. Den nya lagen syftar till att göra regelverket överskådligare, tydligare och mer lättillgängligt samt mer i enlighet med intentionen om en målinriktad ramlag. Nuvarande lydelse i 3 § och 3 c § föreslås ersättas av 8 kap. 1 och 2 §§. Dock förblir båda paragraferna i sak oförändrad.

25.1.2 Tandvård

Gällande tandvård framgår av 5 § tandvårdslagen (1985:125) (TvL) att varje landsting ska erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § FOL och stadigvarande vistas inom landstinget. Även i övrigt ska landstinget verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Med bosatt avses att en person är folkbokförd.

⁴ Studenter som inte är folkbokförda i Sverige men vars behöriga stat är inom Norden, EU/EES eller Schweiz har tillgång till nödvändig vård i Sverige (till patientavgift). Studenter från EU/EES och Schweiz har tillgång till sådan vård om de kan visa upp ett gällande europeiskt sjukförsäkringskort (EHIC). Icke nödvändig vård bekostas av den enskilde. Studenter från andra länder än de ovan nämnda har inte tillgång till subventionerad vård i Sverige utan måste bekosta den med egna medel. Dock finns vissa undantag i de bilaterala avtal som Sverige har undertecknat.

Av 5 a § samma lag framgår att landstinget även ska erbjuda en god tandvård åt dem som, utan att vara bosatta i Sverige, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom enligt vad som följer av förordning 883/2004. Detsamma ska gälla för den som avses i 5 kap. 7 § första stycket SFB och som omfattas av nämnda förordning. Tandvården ska i dessa fall erbjudas av det landsting inom vars område personen är förvärvsverksam eller, när det gäller en person som är arbetslös, det landsting inom vars område denne är registrerad som arbetsökande. I den utsträckning familjemedlemmar till dessa personer har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom, enligt vad som följer av den nämnda förordningen, ska de erbjudas tandvård av samma landsting. Om familjemedlemmarna är bosatta i Sverige gäller dock 5 §.

Vidare framgår av 6 § TvL att om en person som vistas i landstingskommunen utan att vara bosatt där behöver omedelbar tandvård, ska landstingskommunen erbjuda sådan tandvård.

Kostnaden för tandvård för den enskilde är beroende av behandling och vårdgivare, men också av den enskildes ålder samt hälso- och sjukdomstillstånd. Barn och ungdomar har avgiftsfri tandvård till och med det år då de fyller 19 år. Som regel betalar vuxna personer, som inte har en sjukdom eller en funktionsnedsättning som medför risk för försämrad tandhälsa, sin tandvårdsbehandling med egna medel (se vidare nedan). Detta kan jämföras med hälso- och sjukvård, där vårdtagare betalar en mycket liten del av sin behandling genom patientavgifter.

Enligt 5 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd utgår stödet om patienten, när tandvårdsåtgärden påbörjas, är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner enligt 4 och 5 kap. SFB, eller utan att vara bosatt här har rätt till förmåner som följer av förordning 883/2004. Stödet, som regleras i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, består av tre delar.

Den första delen är liktydig med det allmänna tandvårdsbidraget som syftar till att stimulera till förebyggande tandvård. Det allmänna tandvårdsbidraget är för närvarande 150 kronor per år för personer mellan 30 och 74 år och 300 kronor per år för övriga personer som fyllt 20 år, och får användas under en tidsperiod om två år. Bidraget kan användas som delbetalning vid ett tandvårdsbesök hos

valfri tandläkare eller tandhygienist, eller som delbetalning vid så kallad abonnemangstandvård.⁵

Den andra delen i det generella stödet är ett skydd mot höga kostnader. Grundtanken är att vårdtagaren alltid betalar en viss andel av kostnaden, men för dem som drabbas av höga kostnader utgår en relativt stor subvention. Fri prissättning gäller för vårdgivarna, men för att beräkna storleken på högkostnadsskyddet används en referensprislista över alla tandvårdsåtgärder, vilken fastställs av Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket. Ersättning lämnas för närvarande med 50 procent för tandvårdsåtgärder där summan av referenspriserna uppgår till mellan 3 000 och 15 000 kronor. Om summan överstiger 15 000 kronor blir den statliga ersättningen för den överskjutande delen 85 procent.

Den tredje delen är ett särskilt tandvårdsbidrag som ska kunna lämnas för tandvård till personer som när tandvårdsåtgärden påbörjas har en sjukdom eller en funktionsnedsättning som medför risk för försämrad tandhälsa.

25.1.3 Lag om läkemedelsförmåner m.m.

I lagen om läkemedelsförmåner m.m. (2002:160) (läkemedelsförmånslagen) finns bestämmelser om läkemedelsförmåner, prisreglering av varor som ingår i förmånen och andra därmed sammanhängande frågor.

Av 4 § läkemedelsförmånslagen framgår att rätt till förmåner enligt denna lag har: (1) den som är bosatt i Sverige, och (2) den som, utan att vara bosatt här, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom eller moderskap enligt vad som följer av förordning 883/2004. Detsamma ska gälla för den som avses i 5 kap. 7 § första stycket SFB och som omfattas av nämnda förordning.

I regeringens proposition (2016/17:43) om en ny hälso- och sjukvårdslag föreslås ändringar i denna paragraf. Dock ändras inte ovanstående i sak.⁶

⁵ Abonnemangstandvård är ett sätt att fördela sina tandvårdskostnader över en treårsperiod.

⁶ Prop. 2016/17:43, s. 43.

25.1.4 Tillgång till vårdförmåner i Sverige

Europeiska kommissionen har uppmärksammat svårigheter rörande tillgång till svensk hälso- och sjukvård (till patientavgift) för personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige är behörig stat, men som inte är folkbokförda i landet.

Sedan 1 februari 2016 finns det dock möjlighet för personer som inte är folkbokförda i Sverige, men som omfattas av svensk lagstiftning enligt samordningsbestämmelserna, att ansöka om ett intyg från Försäkringskassan som bestyrker tillgång till svensk vård (till patientavgift). Försäkringskassans intyg kan i dag utfärdas till den som bor eller den som bor och arbetar i Sverige. Intyget ger tillgång till sjukvård, läkemedel och sådan tandvård som landstingen ansvarar för inom det allmänna sjukvårdssystemet. Tillgång till sådan vård ges endast till dem i denna grupp som kan visa upp ett intyg i samband med vård. Landstingen får ersättning av Försäkringskassan för hälso- och sjukvård som ges med stöd av intyget.⁷

25.2 Grund för tillgång till vårdförmåner i Sverige

Utifrån unionsrätten är min bedömning att landstingen är, enligt 3 c § HSL, 5 a § TvL samt 4 § punkt 2 läkemedelsförmånslagen, skyldiga att erbjuda vård (till patientavgift) till personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige bedöms som behörig stat genom arbete eller EU-rättslig⁸ bosättning, men som inte är folkbokförda i landet. Bakgrunden till detta ställnings-tagande redovisas nedan.

25.2.1 Arbete som grund för rätt till vårdförmåner

Enligt artiklarna 11.1 och 11.3 a i förordning 883/2004 om tillämplig lagstiftning omfattas en arbetstagare av arbetsstatens lagstiftning (*lex loci laboris*), och endast en medlemsstat är behörig stat. Om det exempelvis är arbetsstatens som är behörig enligt förordningen kan inte den staten avsäga sig behörigheten i förhållande till arbetstagare

⁷ Detta med stöd av förordning (2013:711) om ersättningar för vissa vårdkostnader i internationella förhållanden och de ändringar som trädde i kraft 1 februari 2016.

⁸ Europeiska unionen (EU).

som inte är bosatta på grund av att den medlemsstatens lagstiftning enbart är tillämplig för bosatta. *Lex loci laboris*-principen gäller således även om en arbetstagare är bosatt i en annan stat. När medlemsstaterna fastställer villkoren för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett nationellt system för social trygghet har de en skyldighet att följa bestämmelserna i EU-rätten. Enligt EU-domstolens rättspraxis kan inte bosättningskrav uppställas från arbetsstatens sida eftersom detta skulle leda till att principen *lex loci laboris* skulle förlora sin innebörd.⁹ Gällande tillgång till förmåner har förvärvsaktiva personer även rätt till full likabehandling vad gäller sociala förmåner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (förordning 492/2011). Enligt EU-domstolens rättspraxis i *Caves Krier Frères Sàrl*-målet är ett bosättningskrav i princip olämpligt vad gäller migrerande arbetstagare och gränsarbetare eftersom dessa, genom sitt arbete, i princip har blivit tillräckligt integrerade i samhället för att kunna åberopa principen om likabehandling med arbetstagare som är medborgare respektive bosatta i medlemsstaten.¹⁰

Begreppet ”sociala förmåner” har tolkats extensivt av EU-domstolen och avser alla förmåner, med eller utan koppling till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns statens egna arbetstagare.¹¹ Även gränsarbetare omfattas av förordning 492/2011 och ska likabehandlas vad gäller rätten till sociala förmåner. Sociala förmåner enligt förordning 492/2011 är bredare än sociala trygghetsförmåner i förordning 883/2004 och kan omfatta även sådana förmåner som inte täcks av artikel 3 i förordning 883/2004.

Jag anser sammantaget att det utifrån den ovan redogjorda unionsrätten får anses klarlagt att arbetstagare som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och där Sverige är behörig stat, bör utifrån arbete i landet ha rätt till vårdförmåner (till patientavgift). Detta gäller även de som inte är folkbokförda.

⁹ EU-domstolens dom i *Kits van Heijningen* C-2/89, ECLI:EU:C:1990:183, punkterna 20-22.

¹⁰ EU-domstolens dom i *Caves Krier Frères Sàrl*, C-379/11, ECLI:EU:C: punkt 53.

¹¹ EU-domstolens dom i *Even*, C-207/78, ECLI:EU:C:1979:174, punkt 22.

25.2.2 EU-rättslig bosättning som grund för rätt till vårdförmåner

I enlighet med förordning 883/2004 ska en person som inte omfattas av arbetsstatens lagstiftning omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt (*lex loci domicilii*).

I det fall Sverige är behörig stat ska bedömningen huruvida en icke förvärvsaktiv person, som inte kan folkbokföras i landet, omfattas av det svenska hälso- och sjukvårdssystemet göras genom en EU-rättslig bosättningsbedömning. I artikel 1 j i förordning 883/2004 definieras bosättning som den ort där den enskilde är stadigvarande bosatt. Stadigvarande bosatt är ett EU-rättsligt begrepp som innebär att bedömningen av en persons bosättning ska göras utifrån var den enskilde har sitt varaktiga centrum för sina intressen. Kriterierna för att bedöma varaktigt centrum för en persons intressen har utvecklats i rättspraxis och kodifierats i artikel 11 i 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 (förordning 987/2009)¹² (se vidare kapitel 19).

Icke förvärvsaktiva, som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige är behörig stat, bör enligt min mening utifrån fasställd EU-rättslig bosättning här i landet ha rätt till vårdförmåner (till patientavgift) även om de inte är folkbokförda. Detta ställningstagande är i linje med nuvarande administrativ praxis.

Är tillämpningen av folkbokföringen i strid mot likabehandlingsprincipen?

Likabehandling innebär att personer i gränsöverskridande situationer som omfattas av förordning 883/2004 bör ha samma rättigheter och skyldigheter i fråga om de sociala trygghetsförmånerna som medborgare i den behöriga staten.

Den svenska folkbokföringen gör förvisso ingen skillnad på vem det är som folkbokförs, utan personer som flyttar till Sverige folkbokförs efter samma regler. Den svenska folkbokföringen som

¹² EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

sådan är förenlig med unionsrätten utan det handlar om hur den har använts eller används som ett indirekt krav för tillgång till hälso- och sjukvård för migrerande personer, och även i viss mån i bedömningen av rätten till att omfattas av andra sociala trygghets-system. Att behöva vara bosatt i betydelsen folkbokförd i Sverige för tillgång till hälso- och sjukvård borde i vissa fall kunna utgöra en indirekt diskriminering eftersom detta krav främst utesluter migrerande personer (både yrkesaktiva och icke yrkesaktiva) i olika gränsöverskridande situationer som har flyttat från en annan medlemstat till Sverige. Att ha mer restriktiva krav för migrerande personer i olika gränsöverskridande situationer än för individer som inte befinner sig i en gränsöverskridande situation (exempelvis personer som bor och arbetar i Sverige) kan anses strida mot likabehandlingsprincipen. Som framgår av skäl 16 i förordning 883/2004 är det inom gemenskapen i princip inte berättigat att göra rättigheter som rör social trygghet avhängiga av de berörda personernas bosättningsort.

Den svenska folkbokföringen utesluter migrerande arbetstagare, som förvisso har uppehållsrätt i Sverige, men har planerat en kortare anställningstid (under sex månader) i Sverige. Folkbokföringen utesluter även icke förvärvsaktiva utan uppehållsrätt eftersom de inte kan bli folkbokförda. När det gäller kravet på uppehållsrätt kan folkbokföringen utgöra en indirekt diskriminering för icke förvärvsaktiva som är EU-rättsligt bosatta i Sverige enligt förordning 883/2004 eftersom de endast kan anses som bosatta i folkbokföringslagens mening om de tecknar en sjukförsäkring som täcker hälso- och sjukvård i Sverige (samt uppfyller övriga krav på att beviljas uppehållsrätt). Folkbokföringen uppställer med andra ord ytterligare krav för bosättning för icke yrkesaktiva utöver de krav som finns i förordning 883/2004, vilket riskerar att vara oförenligt med unionsrätten i de fall Sverige är behörig stat och de icke yrkesaktiva bedöms som EU-rättsligt bosatta i landet eftersom dessa personer då torde omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen och ha tillgång till förmåner på samma villkor som övriga bosatta i landet i den mån de uppfyller eventuella förmånsvillkor.

25.3 Vårdförmåner

25.3.1 Allmänt om vårdförmåner

Gällande förmåner vid sjukdom görs i förordning 883/2004 en distinktion mellan kontantförmåner vid sjukdom (benefits in cash) och vårdförmåner (benefits in kind). Kontantförmåner är förmåner som täcker inkomstbortfall på grund av sjukdom. EU-domstolen har definierat kontantförmåner vid sjukdom som periodiska bidrag som syftar till att säkerställa en ersättningsinkomst eller ett ekonomiskt stöd avsett att bibehålla den sjukes och eventuella familjemedlemmars generella levnadsnivå.¹³ Följande definition ges av vårdförmåner i artikel 1 (va) i förordning 883/2004:

- Enligt avdelning III kapitel 1 (förmåner vid sjukdom, moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner) är vårdförmåner förmåner som tillhandahålls enligt en medlemsstats lagstiftning vilka är avsedda att tillhandahålla, tillgängliggöra, direkt betala eller ersätta kostnaden för sjukvård och sjukvårdsprodukter samt sidotjänster till denna vård. Detta inbegriper förmåner vid långvarigt vårdbehov.
- Enligt avdelning III kapitel 2 (olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar) definieras vårdförmåner som alla förmåner relaterade till olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar enligt definitionen ovan vilka tillhandahålls inom ramen för medlemsstaternas system för olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar.¹⁴

Det kan konstateras att definitionen av vårdförmåner är relativt generell jämfört med kontantförmåner vid sjukdom, pensionsförmåner eller familjeförmåner. Å andra sidan saknas helt en definition för andra förmåner inom ramen för förordning 883/2004, till exempel arbetslöshetsersättningen.

Även artiklarna 17–20 respektive artiklarna 37–38 om arbetsskador i förordning 883/2004 är styrande för vårdförmåner.

¹³ EU-domstolen dom *Acereda Herrera*, C-466/04, ECLI:EU:C:2006:405, punkt 33.

¹⁴ Till definitionen av en vårdförmån har det gjorts ett tillägg genom förordning 987/2009. Enligt förordningen är vårdförmåner som tillhandahålls genom avdelning III i kapitel 1 förmåner som tillhandahålls enligt en medlemsstats lagstiftning och som är avsedda att tillhandahållas, direkt betalas eller ersätta kostnader för sjukvård och sjukvårdsprodukter samt sidotjänster till denna vård. Detta inbegriper även långvarigt vårdbehov.

I artiklarna 17 och 21 i förordning 883/2004 regleras situationer när en person inte är bosatt i den behöriga medlemsstaten, eller vistas i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten. Gällande vårdförmåner avser artikel 17 de fall när en försäkrad person och dennes familjemedlemmar är stadigvarande bosatta (i enlighet med artikel 1 j i förordning 883/2004) i en annan medlemsstat än den behöriga staten. En sådan person erhåller vårdförmåner i bosättningsstaten och den behöriga staten. Den behöriga staten står för vårdkostnaderna även i bosättningsstaten. Artikel 18 i förordningen reglerar den försäkrades och dennes familjemedlemmars tillgång till vård under vistelse i den behöriga staten. Särskilt för gränsarbetare, det vill säga de arbetstagare som återvänder dagligen eller minst en gång i veckan till bosättningsstaten, och deras familjemedlemmar, gäller enligt artikel 18, att de har rätt till vårdförmåner under vistelse i den behöriga medlemsstaten. Om den behöriga staten är Danmark, Finland, Sverige, Kroatien eller Storbritannien gäller dock att de av en gränsarbetares familjemedlemmar som är bosatta i samma medlemsstat som gränsarbetaren endast har rätt till de vårdförmåner som av medicinska skäl blir nödvändiga under vistelsen i den behöriga medlemsstaten.¹⁵ Artikel 19 i förordning 883/2004 reglerar tillgång till vårdförmåner vid tillfällig vistelse utanför den behöriga medlemsstaten, och artikel 20 vad som gäller vid resa inom unionen i syfte att erhålla vårdförmåner.

I ovan nämnda artiklar ges grunden för bestämmelserna rörande återbetalning av kostnader relaterade till vård. De vårdförmåner som utges av en medlemsstats institution för en annan medlemsstats institutions räkning ska återbetalas i sin helhet i enlighet med förordning 987/2009.¹⁶ Återbetalningarna ska fastställas och genomföras i enlighet med artiklarna 62–64 i samma förordning, sedan de faktiska utgifterna styrkts eller på grundval av fasta belopp för de medlemsstater vars administrativa strukturer är sådana att inte ersättning på grundval av faktiska utgifter inte är tillämpliga.

Två eller flera medlemsstater, eller deras behöriga myndigheter, får föreskriva andra metoder för återbetalning eller avstå från all återbetalning mellan institutioner under dem.

¹⁵ I bilaga III har vissa medlemsstater gjort undantag för gränsarbetares familjemedlemmar, däribland Sverige.

¹⁶ Artiklarna 35 och 41 i förordning 883/2004.

När det gäller de omfattande vårdförmåner anges i artikel 33 i förordning 883/2004 att en försäkrad person eller en familjemedlem som har tillerkänts rätt till en protes, ett betydande hjälpmedel eller andra omfattande vårdförmåner av en institution i en medlemsstat, innan denne blev försäkrad enligt bestämmelserna i den lagstiftning som institutionen i en annan medlemsstat tillämpar, ska ha rätt till dessa förmåner på den förstnämnda institutionens bekostnad, även om förmånerna tillhandahålls efter det att personen blivit försäkrad enligt den lagstiftning som den andra institutionen tillämpar. Artikel 37 rör transportkostnader, för en person som råkat ut för ett olycksfall i arbetet och lider av en arbetssjukdom, antingen till bostättningsorten eller till ett sjukhus. I dessa fall ska den behöriga institutionen i en medlemsstat enligt vars lagstiftning ersättning utgår för sådana kostnader betala kostnaderna för transport till motsvarande ort i en annan medlemsstat där personen i fråga är bosatt, under förutsättning att institutionen i förväg lämnar sitt samtycke till en sådan transport. Sådant samtycke skall icke krävas när det gäller gränsarbetare.

I Administrativa kommissionens beslut S5 framgår vilka vårdförmåner som ska beaktas vid beräkningen av återbetalning enligt 62, 63 och 64 i förordning 987/2009 samt vilka som inte omfattas.¹⁷ I beslutet framgår att vårdförmåner som ska beaktas vid beräkning av återbetalning är sådana förmåner som betraktas som förmåner enligt den nationella lagstiftningen som tillämpas av den institution som utgett förmåner om rätt till förmånerna utgetts enligt artiklarna 17, 19, 20, 22, 24.1, 25, 26, 27.1, 27.3, 27.5, 28, 34, 36.1 och 36.2 i förordning 883/2004.

Även följande ska betraktas som vårdförmåner enligt förordning 883/2004 vid beräkning av återbetalningar:

- Vårdförmåner enligt en vårdförsäkring som ger rätt till full eller partiell betalning av vissa kostnader som följer av den försäkrade personens vårdbehov och som denne har direkt nytta av till exempel kostnader för vård och omsorg i hemmet eller vård-

¹⁷ Beslut nr S5 av den 2 oktober 2009 om tolkningen av begreppet vårdförmåner enligt definitionen i artikel 1 va i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 vid sjukdom eller moderskap i enlighet med artiklarna 17, 19, 20, 22, 24.1, 25, 26, 27.1, 27.3, 27.4, 27.5, 28, 34, 36.1 och 36.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 samt om beräkningen av de belopp som ska återbetalas enligt artiklarna 62, 63 och 64 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 (2010/C 106/18).

inrättning, inköp av vårdutrustning och ombyggnadsarbeten i bostaden. Sådana vårdförmåner ska i huvudsak vara avsedda att komplettera vårdförmåner vid sjukdom i syfte att förbättra de vårdbehövande personernas hälsotillstånd eller livskvalitet.

- Vårdförmåner som inte utges på grund av en vårdförsäkring men som är av samma karaktär och har samma ändamål som de vårdförmåner som avses ovan, om de kan beaktas som vårdförmåner från socialförsäkringen i enlighet med förordning 883/2004 och kan förvärfvas på samma sätt som avses ovan och enligt de ovan nämnda artiklarna i förordning 883/2004.

Det som inte ska betraktas som kostnader för vårdförmåner enligt de ovan nämnda artiklarna i förordning 883/2004 är:

- Kostnader för förvaltning av sjukförsäkringssystemet, t.ex. kostnader för handläggning och behandling av ärenden som rör ersättning till enskilda personer och återbetalning mellan institutionerna.
- Kostnader för beviljande av förmåner, t.ex. läkararvode för utfärdande av de läkarintyg som krävs för bedömningen av en sökandes invaliditetsgrad eller arbetsförmåga.
- Kostnader för medicinsk forskning och subventioner till inrättningar för förebyggande hälso- och sjukvård som avser allmänna hälsoåtgärder samt kostnader för allmänna åtgärder som inte avser någon specifik risk.
- Avgifter betalade av enskilda personer.

Sammantaget kan det konstateras att vårdförmåner omfattar sådana förmåner som avser att tillhandahålla, direkt betala eller ersätta kostnader för sjukvård och sjukvårdsprodukter samt sidotjänster till denna vård. Detta inbegriper förmåner vid långvarigt vårdbehov. Dessutom inbegriper definitionen vårdförmåner förmåner relaterade till olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar som ryms inom ramen för medlemsstaternas system för olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar.

25.3.2 Vårdförmåner i Sverige

Personer som är försäkrade i Sverige kan ha tillgång till vårdförmåner i andra stater och på motsvarande sätt kan försäkrade i andra stater ha tillgång till vårdförmåner i Sverige. Detta regleras av nationell lagstiftning, EU:s regelverk, och då särskilt förordning 883/2004, 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 (förordning 1408/71), samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (patientrörlighetsdirektivet).¹⁸ Därutöver finns reglering i de avtal, konventioner och överenskommelser om sjukvårdförmåner som Sverige ingått med andra stater.

Sverige har anmält att följande ska klassificeras som förmåner vid sjukdom som avses i artikel 3 i förordning 883/2004: sjukpenning, rehabilitering, rehabiliteringsersättning, smittbärappenning, närståendepenning, handikappersättning, assistansersättning, bilstöd, tillfällig föräldrapenning, vårdbidrag och graviditetsspenning enligt SFB, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125), lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi, lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m., lagen (1991:1047) om sjuklön, lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt gränssjukvårdsförordning (1962:390).

25.3.3 Vad innebär en vårdförmån i Sverige

Det faktum att Sverige har anmält att vissa lagstiftningar ska klassificeras som förmåner vid sjukdom som avses i artikel 3 i förordning 883/2004 leder till vissa oklarheter om vad vårdförmåner inom framför allt hälso- och sjukvårdsområdet faktiskt omfattar.

Enligt 3 c § HSL ska landstinget erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som, utan att vara bosatta i Sverige, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer

¹⁸ EUT L 88, 4.4.2011, s. 45-65. Direktivet har införlivats i svensk lag genom lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

av förordning 883/2004. Frågan är dock vad begreppet god hälso- och sjukvård för denna grupp innebär.

I förarbetena identifieras fem krav för att hälso- och sjukvården ska kunna uppnå de övergripande målen om att vara en god hälso- och sjukvård.¹⁹ Vården ska:

- Tillgodose patienternas behov av trygghet och kvalitet.
- Präglas av en helhetssyn på den enskildes förhållanden.
- Vara nära och lätt tillgänglig.
- Utgå från den enskildes eget ansvar för sin hälsa och vara grundad på aktning för människors rätt till självbestämmande och ocränkbarhet.
- Vara organiserad så att goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdens personal underlättas.

Staten är ansvarig för den övergripande hälso- och sjukvårdspolitik, medan landstingen och kommunerna har ansvaret för planering, finansiering och drift av hälso- och sjukvården. Det betyder att även om det finns nationella regelverk och riktlinjer för hälso- och sjukvård samt tillsyn, så är det upp till landstingen och kommunerna genom det regionala självstyret att inom vissa ramar utforma och tillhandahålla hälso- och sjukvård. Som bland annat har konstaterats av Socialstyrelsen finns i dag betydande regionala och andra skillnader gällande den vård och behandling som erbjuds i Sverige.²⁰

Gällande 3 c § HSL är det inom vissa ramar upp till det berörda landstinget att närmare definiera dess skyldigheter att erbjuda god vård enligt denna bestämmelse. Det kan innebära att det i likhet för den del av befolkningen som omfattas av 3 § HSL kan finnas vissa regionala skillnader gällande den vård som tillhandages av landstingen. Det är således svårt att närmare klargöra vad som utgör en vårdförmån i Sverige för de som omfattas av samordningsbestämmelserna utifrån de skyldigheter ett landsting har att tillhandahålla hälso- och sjukvård enligt HSL.

¹⁹ Prop. 1981/82:97 s. 23.

²⁰ Se Socialstyrelsen (2011). *Ojämna villkor för hälsa och vård: Jämlikhetsperspektiv på hälso- och sjukvården*. Artikelnr 2011-12-30.

Den hälso- och sjukvård som landstingen är huvudmän för omfattar öppen och sluten vård såväl som sjuktransporter, sjukresor och hjälpmedel. Landstingen kan vidare överlåta skyldigheten att erbjuda hemsjukvård till kommunerna.

Den kommunala hälso- och sjukvården, som är nära kopplad till beslut enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) står för cirka 30 procent av den offentliga sektorns hälso- och sjukvårdsutgifter. Kommunens ansvar enligt LSS gäller i princip gentemot dem som är bosatta i kommunen.²¹ Vid bedömningen av var en person ska anses bosatt kan ledning enligt förarbetena hämtas från folkbokföringslagens bestämmelser om rätt folkbokföringsort. Det förutsätts att en bosättningskommun finns i Sverige. För tillfälliga besökare från annat land finns inte någon rätt till LSS-insatser och därmed inte heller kommunal hälso- och sjukvård i samband med sådana insatser. Enligt SoL är det ytterst vistelsekommunen som ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild. Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen (en bosättningskommun) ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer. Personer som inte bedöms ha hemvist i en kommun där de tillfälligt vistas har bara rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation som inte går att lösa på annat sätt.

Det kan följaktligen konstateras att rätt till vårdförmåner enligt 3 c § HSL är snävare än definitionen av vårdförmåner enligt samordningsbestämmelserna eftersom denna även inkluderar förmåner vid långvarigt vårdbehov samt sjukvårdsprodukter, som även omfattar hjälpmedel. Detta är vård som i alla fall delvis faller inom ramen för kommunernas hälso- och sjukvårdsåtagande.

Min bedömning är att det finns ett behov av att utreda gränsöverskridande hälso- och sjukvården enligt förordning 883/2004 beträffande de delar som åligger den kommunala hälso- och sjukvården. Det saknas i dag en grundläggande kunskapsöversikt beträffande patienter som får vård i Sverige och där också hänsyn tas till Sveriges uppdelning av ansvaret på flera huvudmän (se vidare kapitel 28). Jag anser att frågan är så komplicerad, bland annat på grund av att viss hälso- och sjukvård är så intimt sammankopplad med socialtjänstområdet, att en översyn bör göras av en särskild utredning. SoL ligger

²¹ 16 § LSS.

även utanför denna utrednings uppdrag. Behovet av en sådan utredning är särskilt angeläget mot bakgrund av Europeiska kommissionens förslag gällande översyn av EU:s lagstiftning om samordning av de sociala trygghetssystemen som presenterades 13 december 2016. Förslaget omfattar bland annat nya bestämmelser kring förmåner vid långvarigt vårdbehov.

25.4 Kostnadsansvar och debitering av kostnader

I gränsöverskridande situationer inom EU eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är huvudregeln att den behöriga staten står för vårdkostnaderna i vårdstaten. Kostnaderna för denna vård faktureras som regel av vårdstaten till den behöriga staten via det direktbetalningssystem som finns för förordning 883/2004. Försäkringskassan sköter betalningsflödena mellan Sverige och övriga medlemsstater gällande gränsöverskridande vård samt ansvarar för själva utbetalningen. Förfarandet för ersättning m.m. av vårdkostnader regleras i förordning 987/2009 (se ovan).

I enlighet med 4 § förordning (2013:711) om ersättningar för vissa vårdkostnader i internationella förhållanden ska Försäkringskassan ersätta ett landsting för kostnader som avser hälso- och sjukvård, tandvård, sjukresor, sjuktransporter och inköp av varor som omfattas av bestämmelserna i läkemedelsförmånslagen om:

- Kostnaderna har uppkommit till följd av förordning 1408/71 när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen,
- Kostnaderna har uppkommit till följd av förordning 883/2004,
- Det följer av en överenskommelse om social trygghet eller sjukvårdsförmåner mellan Sverige och annan stat, eller
- Kostnaderna avser personer som vid tillämpning av förordning 883/2004 bedöms vara bosatta i Sverige men som inte ska folkbokföras.

Detta gäller inte kostnader som landstingen ansvarar för enligt lagen (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet. Enligt 2 § i lagen (2013:514) om landstingens och

kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet är landstingen kostnadsansvariga för ersättningar som har bestämts enligt 1, 7, 8 eller 9 § ersättningslagen eller förordning 883/2004 om personen i fråga vid tiden för den vård ersättningen avsåg var bosatt inom landstinget, eller kvarskriften enligt 16 § FOL och stadigvarande vistades där. Vidare har kommunerna kostnadsansvar för ersättning som avser hjälpmedel som de skulle haft kostnadsansvar för om dessa tillhandahållits i Sverige.²² Landstingen och kommunerna kompenseras för detta kostnadsansvar i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.²³

Jag har uppmärksammat på att det finns administrativa svårigheter gällande debitering för vissa personer som har erhållit vård i Sverige, men som har en annan behörig stat, samt för personer som har Sverige som behörig stat, men som inte är folkbokförda. Detta är bland annat en följd av att nuvarande administrativa system inom vården utgår ifrån folkbokföringen, vilket visar på behovet av att utveckla kompletterande administrativa system för personer som är i gränsöverskridande situationer. När det gäller debitering av kostnader till Försäkringskassan för personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004, borde mitt förslag om ett förtydligat krav för den enskildes skyldighet att kunna visa sin rätt till vårdförmåner bidra till att i alla fall delvis tydliggöra vilka gruppen omfattar samt ge underlag för debitering av kostnader (se vidare nedan).

Vidare finns det problem kring den grupp som är folkbokförd i Sverige, men där vårdkostnaderna ska bäras av den behöriga staten som inte är Sverige. Det gäller till exempel personer som bor i Sverige men som arbetar i en annan stat. Dessa personer har rätt till vårdförmån i bosättningsstaten (Sverige) på bekostnad av den behöriga staten. Men om dessa personer är folkbokförda i Sverige kan det missas av vårdgivaren att begära ersättning från Försäkringskassan, och Försäkringskassan får då ingen möjlighet att begära ersättning från den behöriga staten. I samband med vård skulle vårdgivarnas ansvar att i dessa fall begära ersättning från Försäkringskassan kunna tydliggöras genom att den enskilde visar upp ett S1-intyg²⁴. För vårdgivaren är det dock, genom de administrativa rutiner och register som föreligger i dag, svårt att se skillnad mellan en person som är

²² 4 § lag (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet.

²³ Prop. 2012/13:150, s. 83–84.

²⁴ Intyg om tillgång till vård för personer som bor i ett annat land än där de är försäkrade. Detta gäller utsända, gränsarbetare, pensionär eller statligt anställd och deras familjemedlemmar.

folkbokförd, där kostnaden för vården ska bäras av landstinget, och en person som är folkbokförd och vars vårdkostnad ska bäras av en annan stat på grund av samordningsförordningen. Denna administrativa svaghet kan leda till att Sverige står för vårdkostnader som vi skulle kunna få återbetalda från en annan stat.

25.5 Övervägande och förslag

25.5.1 Rätt till vårdförmåner i Sverige

Förslag: De personer som har rätt till vårdförmåner enligt förordning 883/2004 i 8 kap. 2 § HSL ska kunna visa sin rätt till vårdförmån, till exempel genom ett intyg, för att landstinget ska vara skyldigt att erbjuda dem icke nödvändig eller subventionerad vård. Skyldigheten att visa sin rätt till vårdförmån enligt förordning 883/2004 gäller även familjemedlemmar till sådana personer, förutsatt att familjemedlemmen också befinner sig i en gränsöverskridande situation. Därutöver tydliggörs landstingens skyldighet att även erbjuda vård till icke förvärvsaktiva som har rätt till vårdförmåner i Sverige enligt förordning 883/2004. För en person som varken är yrkesverksam eller arbetslös är det landstinget där denne vistas som är skyldigt att erbjuda vården enligt ovan förordning.

Paragrafens hänvisning till förordningens avdelning III, kapitel 1 tas bort eftersom en hänvisning till enbart vårdförmåner bedöms vara tillräckligt. Hänvisningen till förordningens avdelning III är i dag inte överensstämmande med kapitlets namn i förordningen.

Likartade förändringar föreslås för 5 a § TvL och 4 § punkt 2 läkemedelsförmånslagen. Följändringar föreslås även för 2 § lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, 2 § lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi, 7 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168) samt 5 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

Nuvarande intygsförfarande bör även ses över.

Skälen för förslaget: Utifrån bland annat att Europeiska kommissionen har uppmärksammat svårigheter rörande tillgång till svensk hälso- och sjukvård (till patientavgift) för personer som omfattas

av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige är behörig stat, men som inte är folkbokförda i landet, finns ett behov av att tydliggöra när rätt till vårdförmåner enligt 8 kap. 2 § HSL, 5 a § TvL samt 4 § läkemedelsförmånslagen föreligger.

De föreslagna förändringarna syftar bland annat till att tydliggöra landstingens skyldighet att erbjuda vård till de personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige bedöms som behörig stat genom arbete eller EU-rättslig bosättning, samt dess familjemedlemmar.

I en icke gränsöverskridande situation gäller i dag att en person som är bosatt i Sverige ska erbjudas hälso- och sjukvård av det landsting inom vilket han eller hon är bosatt. Därutöver gäller för personer som, utan att vara bosatta, som har rätt till vårdförmån enligt förordning 883/2004, att landstingen ska erbjuda hälso- och sjukvård även till dem. Uppdelningen i bosatta, respektive de som har rätt till vårdförmån utan att vara bosatta, har lett till otydligheter om vad som gäller för den grupp som inte anses bosatta i Sverige enligt folkbokföringen, men som ska anses vara bosatta här enligt samordningsbestämmelserna. Som beskrivits ovan har detta lösts genom att Försäkringskassan utfärdar ett intyg om tillgång till vård för dessa personer. Intyget baseras på nuvarande 3 § HSL, vilket innebär att det baseras på rätten till sjukvård för personer som är bosatta i Sverige och inte på nuvarande 3 c § HSL som hänvisar till förordning 883/2004. Jag anser att detta blir en olycklig sammanblandning av vilka som ska erbjudas hälso- och sjukvård som en följd av samordningsbestämmelserna, och vilka som ska erbjudas hälso- och sjukvård som en följd av enbart den nationella lagstiftningen.

Hälso- och sjukvårdslagen är vidare en skyldighetslagstiftning för landstingen. Det innebär att det är viktigt att det i HSL framgår vilket landsting som är skyldigt att erbjuda vården, inte enbart vilka personer som ska erbjudas den. Jag anser att det behöver tydliggöras i lagstiftningen vilket landsting som ska erbjuda hälso- och sjukvården i en sådan gränsöverskridande situation, och lägger därför ett sådant förslag. Förslaget innebär att hela den personkrets som har rätt till vårdförmån i Sverige, på något sätt grundad i samordningsbestämmelserna, återfinns i samma paragraf. Där framgår även vilket landsting som är skyldigt att erbjuda hälso- och sjukvård för dessa personer. En gränsöverskridande situation definieras här, enligt min mening, i om förordningen kan åberopas.

Förslaget syftar även till att tydliggöra kostnadsansvaret för vissa gränsöverskridande situationer när en person bor och är folkbokförd i Sverige, men arbetar i ett annat EU/EES-land. Intresset för att åberopa förordningen ligger här egentligen inte hos den enskilde, eftersom den har tillgång till hälso- och sjukvård även enligt 8 kap. 1 § HSL. Intresset för att åberopa en gränsöverskridande situation ligger i stället hos den vars betalningsansvar skulle kunna undvikas genom att åberopa förordningen, det vill säga vårdgivaren/landstinget och i förlängningen staten. Detta eftersom kostnadsansvaret enligt samordningsbestämmelserna ska ligga hos den behöriga staten, vilket i dessa fall inte är Sverige. Jag har uppmärksammat på att det i dag finns administrativa svårigheter gällande debitering för vissa personer som har erhållit vård i Sverige, men som har en annan behörig stat. Mina förslag till förändringar i HSL syftar också till att för landstingen och vårdgivarna förtydliga personkretsen som är i en gränsöverskridande situation och där landstingen därmed kan åberopa förordningen vad gäller kostnadsansvaret.

Förslaget innebär vidare att personer som har rätt till vårdförmåner enligt förordning 883/2004, måste kunna visa sin rätt till vårdförmån för att landstinget ska vara skyldigt att erbjuda dem vård. Denna skyldighet gäller även familjemedlemmar till sådana personer, förutsatt att familjemedlemmen också befinner sig i en gränsöverskridande situation. Den enskilde ska alltså kunna visa upp ett myndighetsbeslut, till exempel i form av ett intyg, för att landstingen ska ha skyldighet att erbjuda dem icke nödvändig eller subventionerad vård. Detta syftar bland annat till att tydliggöra landstingets skyldigheter för vårdgivare såväl som vårdtagare, samt säkerställa att endast de som bör erbjudas hälso- och sjukvård genom dessa bestämmelser, ges tillgång till sådan vård.

Sedan 1 februari 2016 finns möjlighet för personer som inte är folkbokförda i Sverige, men som omfattas av svensk lagstiftning enligt samordningsbestämmelserna, att ansöka om ett intyg från Försäkringskassan. Intyget ger tillgång till sjukvård, läkemedel och sådan tandvård som landstingen ansvarar för inom det allmänna sjukvårdssystemet (till patientavgift). Landstingen får ersättning av Försäkringskassan för hälso- och sjukvård som ges med stöd av intyget.

Intygsförfarandet kan anses ha bidragit till en ökad rättsäkerhet samt administrativ tydlighet genom att ansvaret för bedömningen av

huruvida en person har tillgång till svensk subventionerad vård utifrån samordningsbestämmelserna har förlagts till Försäkringskassan, som har specialkompetens på området att bedöma tillämplig lagstiftning och bosättning enligt samordningsförordningen. Försäkringskassan gör även liknande bedömningar inom ramen för socialförsäkringsområdet. Denna utveckling är särskilt viktig för personer vars bosättningsstat ska bedömas utifrån det EU-rättsliga bosättningsbegreppet. Tidigare kunde det vara upp till den enskilda vårdgivaren att bedöma dessa personers tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård, vilket sannolikt skapade tolknings- och tillämpningsproblem för vårdgivaren samt en rättsosäker situation för den enskilde.

Jag anser att Försäkringskassan även fortsättningsvis ska bedöma huruvida en person har tillgång till svensk subventionerad vård utifrån samordningsbestämmelserna. Försäkringskassan är behörig institution i Sverige och det åligger myndigheten att fastställa om svensk lag är tillämplig lagstiftning utifrån förordning 883/2004. Intyg om tillgång till svensk subventionerad vård utifrån samordningsbestämmelserna bör kunna utfärdas med stöd av artikel 19 i förordning 987/2009.

I dag finns inga ytterligare förmånsvillkor för tillgång till hälso- och sjukvård, vilket betyder att en adekvat och välavvägd bedömning är helt central för en rättsäker tillämpning för den grupp som föreslås omfattas av de bestämmelser i HSL, TvL och läkemedelsförmånslagen som läggs förslag om. Mitt förslag syftar därför till att ge ett tydligt författningsstöd för hela den grupp som har rätt till vårdförmån i Sverige enligt förordning 883/2004, inklusive den grupp som i dag av Försäkringskassan kan få ett intyg om tillgång till vård i Sverige utifrån förordning 883/2004.

Det är vidare centralt att säkerställa att de som bör ha tillgång till hälso- och sjukvård genom dessa bestämmelser, ges tillgång till sådan vård. Den grupp som åläggs att visa sin rätt till vårdförmån omfattar personer som inte är folkbokförda i Sverige och därför inte har något personnummer. De omfattas därför inte av gängse administrativt förfarande inom hälso- och sjukvården (som utgår från personnummer, se nedan). Inte heller nuvarande EU-gemensamma intyg är tillämpliga för tillgång till vård i den behöriga staten för hela denna

grupp (S1²⁵, S2²⁶, S3²⁷, DA1²⁸ samt europeiska sjukförsäkringskortet²⁹). Eventuellt skulle det vara möjligt att använda sig av systemet för samordningsnummer för delar av denna grupp, vilket skulle möjliggöra bättre uppföljning och kontroll, och också en sammanhållen journalföring.³⁰ I samband med att de berörda personerna vänder sig till Försäkringskassan för att ansöka om ett bevis på sin rätt till vårdförmån från myndigheten skulle dessa personer kunna tilldelas ett samordningsnummer (om de inte redan har ett sådant, eller har ett personnummer).

En person som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige, och inte har ett svenskt personnummer kan tilldelas ett samordningsnummer. Ett samordningsnummer är en identifikationsbeteckning för att undvika personförväxling eller för att underlätta att mellan myndigheter eller organisationer utbyta information om en person. Samordningsnummer kan endast begäras av myndigheter och inte av den enskilde själv.³¹ För en person som har ett samordningsnummer, men som senare blir folkbokförd, ersätts samordningsnumret med ett svenskt personnummer. Samtliga tilldelade samordningsnummer ingår i folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna tas inte bort eller gallras, vilket ger möjligheter att kontrollera om personen tidigare har tilldelats ett samordningsnummer. Det minskar risken för dubbla identiteter. Innan samordningsnummer tilldelas en person kontrollerar Skatteverket att personen inte genom tidigare bosättning i landet eller av annan anledning redan tilldelats ett personnummer eller samordningsnummer.³²

De flesta landsting kan hantera samordningsnummer. En person med samordningsnummer som söker vård hanteras administrativt

²⁵ Intyg om tillgång till vård för personer som bor i ett annat land än där de är försäkrade. Detta gäller till exempel utsända, gränsarbetare, pensionär eller statligt anställd och deras familjemedlemmar.

²⁶ Detta intyg gäller planerad vård.

²⁷ Detta intyg gäller vård för före detta gränsarbetare i den stat där de tidigare arbetade.

²⁸ Detta intyg gäller tillgång till vård för personer som omfattas av arbetsskadeförsäkring.

²⁹ Kortet ger tillgång till medicinskt nödvändig, offentlig sjukvård under en tillfällig vistelse i något av de 28 EU-länderna, Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz, enligt samma villkor och till samma kostnad som de som är försäkrade i det landet.

³⁰ Ett elektroniskt system, som gör det möjligt för en vårdgivare att ge eller få direktåtkomst till personuppgifter hos en annan vårdgivare. Sammanhållen journalföring regleras i Patientdatalagen (2008:355).

³¹ 18 a § folkbokföringslagen och 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749).

³² Skatteverkets PM om samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn. PM daterad 2014-08-18.

på samma sätt som en person som har personnummer. Om landstingen inte kan hantera samordningsnummer får personen i dessa fall ett reservnummer av landstinget när denne söker vård. Reservnumret är för en specifik vårdssituation och inte ett identitetsnummer som följer personen i dess vårdkontakter.³³

Det finns sammantaget, enligt min bedömning, ett behov av att utreda och se över de organisatoriska systemen för hälso- och sjukvård utifrån ett vård- och uppföljningsperspektiv såväl som ett kostnadsperspektiv. Det senare är viktigt för debitering av kostnader i gränsöverskridande situationer både inom och utom landet. Detta bedömer jag dock är utanför denna utrednings uppdrag.

Ett pappersbaserat intyg är inte optimalt utifrån ett uppföljnings- och kontrollperspektiv. Men mot bakgrund av att det i dag är oklart gällande alla enskilda vårdgivares möjligheter att använda sig av samordningsnummer, bedömer jag att det finns ett fortsatt behov av ett intygsförfarande för icke folkbokförda personer som är i gränsöverskridande situationer och där Sverige är behörig stat enligt förordning 883/2004, för att tydliggöra tillgång till svensk hälso- och sjukvård för såväl vårdtagare som vårdgivare.

Mot bakgrund av mina ställningstaganden ovan samt de föreslagna förändrade bestämmelserna i HSL, TvL och läkemedelsförmånslagen bör dock nuvarande intygsförfarandet ses över. Detta gäller även 4 § punkt 4 i förordning (2013:711) om ersättningar för vissa vårdkostnader i internationella förhållanden. Förordningen reglerar bestämmelser om ersättningar för vissa vårdkostnader i internationella förhållanden. Även om de situationer som intygen rör är gränsöverskridande situationer i och med att förordningen åberopas för att berörda personer ska få tillgång till vårdförmåner i Sverige (utan att vara folkbokförda), kan de förhållandena som reglerar vårdkostnaderna ses som nationella med anledning av att det rör sig om kostnader för tillgång till vård i Sverige för personer som har Sverige som behörig stat.

Intygens utformning och innehåll är upp till den behöriga myndigheten att besluta om. Dock anser jag att det även fortsättningsvis är viktigt att ha en tydlig giltighetstid för dessa intyg för att säkerställa att endast de som bör ha tillgång till svensk vård har det. Vidare ska det tydligt framgå att om den enskildes omständigheter

³³ SOU 2008:60.

förändras så kan det innebära att intyget inte längre är giltigt samt att individen i sådana fall ska kontakta Försäkringskassan för en eventuell ny bedömning.

En svaghet med mitt förslag är att personer som är folkbokförda i Sverige, men vars rätt till hälso- och sjukvård också kommer enligt förordningen, till exempel gränsarbetare som är bosatta här men som arbetar i en annan stat, visserligen omfattas av mitt förslag men på grund av vårdgivarnas och landstingens administrativa rutiner kommer denna grupp fortfarande troligtvis ges vård på grund av sin folkbokföring snarare än sin rätt till vårdförmåner enligt förordningen. Detta innebär inte att någon i denna grupp riskerar att inte erbjudas vård, däremot innebär det att vårdgivarna och landstingen även fortsättningsvis kommer att ha svårigheter att identifiera denna grupp och Sverige kommer därmed att ha svårigheter att debitera den behöriga staten för denna vård. Sverige har med de andra nordiska länderna ingått avtal om att till stora delar avstå från återbetalning vad gäller förmåner vid sjukdom, moderskaps- och faderskapsförmåner.³⁴ Den debitering av vård som vi därmed har svårigheter att genomföra gäller därför främst personer som är folkbokförda i Sverige men där en stat utanför Norden är behörig stat. Det är utan tillförlitlig statistik svårt att uppskatta hur stor denna grupp är, eller hur stor den uteblivna intäkten är. I framtiden är det också möjligt att landstingen och vårdgivarna kommer att kunna utveckla sin administration för att kunna hantera personer som är folkbokförda men vars rätt till vård följer av förordning 883/2004, eller annan internationell överenskommelse. Jag menar därför att fördelarna med att i lagstiftningen tydliggöra relationen mellan när landstingen och vårdgivarna är skyldiga att erbjuda hälso- och sjukvård baserat på nationell lagstiftning, och när landstingen och vårdgivarna är skyldiga att erbjuda hälso- och sjukvård enligt förordningen, överväger.

³⁴ Lag (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet, artikel 15.

25.5.2 Behov av förbättrad statistik

Bedömning: Det behöver föras bättre statistik över Sveriges kostnader för vård i andra stater enligt förordningen som debiterats Sverige, samt kostnader för vård som utgivits i Sverige som debiterats andra stater.

Skälen för bedömningen: Utöver att tydliggöra kravet på att kunna visa sin rätt till vårdförmån för tillgång till hälso- och sjukvård för denna grupp, syftar mina föreslagna förändringar till att ge en bättre framtida översikt av hur stort antal personer det gäller där Sverige är behörig stat, respektive inte behörig stat, och rätt till vårdförmåner i landet föreligger enligt samordningsbestämmelserna. I dagsläget är det svårt att veta omfattningen av Sveriges åtaganden enligt förordningen, vad gäller hälso- och sjukvård.

En uppgift om antalet personer det gäller skulle även ge en bättre grund för att bedöma om det i framtiden är motiverat att använda sig av samordningsnummer eller på annat sätt utveckla det administrativa förfarandet inom ramen för hälso- och sjukvården för denna grupp. I takt med tilltagande gränsöverskridande rörelse är det också önskvärt att långsiktigt utveckla ett övergripande system för personer som vistas i Sverige, men som inte är folkbokförda i landet, bland annat för att styrka tillgång till social trygghet i Sverige, men också för att få en tydlig översikt av vilka kostnader som ska debiteras till behörig stat.

Jag har blivit uppmärksam på att det i dag kan vara svårt för Försäkringskassan att ge en samlad bild av vilka sjukvårdskostnader i Sverige som debiteras Försäkringskassan samt behörig stat. Det framstår också som att det eventuellt sker en viss underdebitering av vårdkostnader för vård som utgivits till personer som är folkbokförda i landet, men som har en annan stat som behörig stat och där kostnaderna för vården skulle kunna debiteras den behöriga staten. Detta går dock inte att åtgärda utan att förändra de administrativa rutinerna hos vårdgivarna.

Jag menar att Sverige behöver föra bättre statistik över de kostnader och intäkter för hälso- och sjukvård enligt förordning 883/2004 som vi har. Jag väljer att inte lägga något författningsförslag gällande insamling av sådan statistik, då jag anser att

detaljerna i ett sådant förslag är en fråga som bör lösas mellan myndigheten och regeringen.

Ett sådant statistikunderlag skulle kunna tjäna regeringen som beslutsunderlag vad gäller utvecklingen av svensk hälso- och sjukvård.

26 Överväganden om socialavgifter

Av utredningens direktiv framgår att det i uppdraget ingår att analysera hur relevanta regler på det sociala trygghetsområdet i internationella situationer samspelar med andra nationella regelverk, exempelvis socialavgiftslagstiftningen.¹

En grundläggande fråga vid utredningens analys har varit de problem som klassificeringen av socialavgifterna ibland ger upphov till då olika staters sociala trygghetssystem och finansieringen av dem ser mycket olika ut samt om det kan finnas anledning att ändra klassificeringen av socialavgifterna och därmed den administrativa hanteringen av dem. Exempelvis är det som i Sverige administreras som socialavgifter och samordnas enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)² i Danmark inkomstskatter som därmed omfattas av skatteavtal, däribland det multilaterala nordiska skatteavtalet. Till följd av stor gränspendling mellan länderna har detta lett till vissa mer omfattande problem, vilka fått lösas genom ett särskilt bilateralt avtal mellan Sverige och Danmark, ett sidoavtal till det multilaterala nordiska skatteavtalet, den så kallade Öresundsöverenskommelsen.³

I kapitlet Finansieringen av den sociala tryggheten har det för denna utredning relevanta svenska och EU-rättsliga regelverket beskrivits med avseende på finansieringen av de sociala trygghetssystemen. Även de konventioner som Sverige har med andra länder har kort beskrivits. I detta kapitel redogörs för mina överväganden och bedömningar.

¹ Dir 2014:109.

² EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

³ Se vidare avsnitt 26.2.1.

26.1 Samordningen av socialavgifter – avgift eller skatt?

Frågan vad som är socialavgift respektive skatt har betydelse för socialavgifternas hantering eftersom avgifter för att finansiera de sociala trygghetssystemen faller under tillämpningsområdet för förordning 883/2004 medan skatter förhandlas och ingår i Sveriges skatteavtal.

Socialavgifter är i Sverige enligt socialavgiftslagen (SAL) avgifter för finansiering av systemen för social trygghet.⁴ I vissa ekonomiska sammanhang ses de dock som skatter.⁵ I exempelvis Finansdepartementets beräkningskonvention, vilken syftar till att ge en öppen och konsistent beräkning och redovisning av olika offentligfinansiella effekter, anges att socialavgifterna i ekonomisk mening är avgifter och skatter på lön eller annan ersättning för utfört arbete. Det som tas ut på den del av den enskildes inkomst som ligger över förmånstaken och inte är förmånsgrundande betraktas som skatt och det som ligger under förmånstaken är socialavgift. Vidare används termen ”indirekt beskattning” av förvärvsinkomster och socialavgifterna hanteras som socialavgifter med ett visst eller ett betydande inslag av skatt.⁶ Det finns uttalanden i förarbeten, praxis och doktrin som pekar på att socialavgifter i vissa sammanhang ansetts som skatter, åtminstone till viss del.⁷ För en närmare beskrivning av SAL, lagen om fördelning av socialavgifter och verkställandet av fördelningen mellan olika avgiftsändamål, se kapitlet Finansiering av den sociala tryggheten.

Hur socialavgifterna betecknas nationellt har betydelse i gränsöverskridande situationer eftersom socialavgifter faller under tillämpningsområdet för förordning 883/2004 och samordnas utifrån detta regelverk medan skatter i stället förhandlas med andra stater och blir föremål för internationella skatteavtal. Finansieringsstrukturen och de nationella beteckningarna av socialavgifter samt skatter skiljer sig mycket åt mellan medlemsstaterna. Problemet med

⁴ 1 kap. 1 § socialavgiftslagen (2000:980).

⁵ Erhag, T (2002). *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet*, s. 110, OECD (1995) *Economic Survey of Sweden*, s. 67, samt Finansdepartementets beräkningskonventioner 2016, s. 145.

⁶ Finansdepartementets beräkningskonventioner 2016, s. 145.

⁷ RÅ 1996 ref 5, se även prop. 1973:90 s. 213, Erhag, T (2002). *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet*, s. 100 f. och Edebalk P G (1999), *Beveridgeplanen – En klassiker*, s. 27 ff.

medlemsstaternas olika system, och samordningen enligt förordning 883/2004 samt bilaterala avtal, är att socialavgifterna koordineras enligt principen om *lex loci laboris* (arbetslandets lag) medan skattelagstiftningarna i medlemsstaterna i regel även tillämpar principen om *lex domicili* (bosättningslandets lag).

Olikheterna i finansieringsstruktur mellan medlemsstaterna leder till olika effekter när det gäller fördelning av förmåner och kostnader för arbetskraft. Rätten att uppbära socialavgifter bestäms av vilken stat som enligt förordning 883/2004 anses behörig medan skattskyldigheten följer nationell lag och tillämpliga skatteavtal. Som nämnts ovan finns det ofta en skillnad mellan principerna för uttag av socialavgifter och skattskyldighet på inkomstskatteområdet. Det har betydelse för de personer som betalar inkomstskatt i en medlemsstat och socialavgifter i en annan. Skillnaderna mellan staterna kan innebära ett hinder för arbetskraftens fria rörlighet⁸ men kan som jag ser det i vissa fall även vara ett incitament för rörlighet.

De juridiska argumenten för att socialavgifterna är skatter är bl.a. att de inte är försäkringsmässiga då de inte speglar någon risk (för t.ex. sjukdom) på individnivå utan snarare speglar en kollektiv risk samt att kopplingen mellan avgift och förmån eller ersättning är svag på individnivå. Socialavgifterna speglar inte heller den framtida kostnaden utan kostnaderna för försäkringen i dag vilket också talar för att de bör ses som skatter.⁹

Detta är dock en snäv definition av vad som är en försäkring. Socialförsäkringar syftar till att hantera sociala risker. Sedan lång tid har det i Sverige ingått i statens uppgift att stå för försäkringar mot risken för försörjningsproblem på grund av sjukdom, arbetskada, funktionsnedsättning eller arbetslöshet. Det beror på att denna modell har visat sig överlägsen andra lösningar.¹⁰

Genom att göra socialförsäkringarna obligatoriska genom lag undanröjs behovet av individuella riskbedömningar. Detta har avgörande betydelse för att även personer med höga sociala risker ska få ett försäkringsskydd. Obligatoriska socialförsäkringar kan dessutom innebära en inkomstomfördelning från personer med höga inkomster till personer med lägre inkomster då de sociala riskerna är större

⁸ Erhag, T (2002). *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet*, s. 108 ff.

⁹ Erhag, T (2002). *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet*, s. 100 f., Edebalk P G (1999). *Beveridgeplanen – En klassiker*, s. 27 ff.

¹⁰ SOU 2015:21, s. 249.

för de sistnämnda. Obligatoriska socialförsäkringar ger således ett ekonomiskt utfall som andra försäkringslösningar inte kan ge. Offentlig finansiering av socialförsäkringar möjliggör vidare att det är möjligt att löpande finansiera utgifterna från försäkringen, till skillnad mot andra försäkringslösningar där hela kostnaden för en skada avsätts vid skadetillfället. De speciella egenskaper som finns för obligatoriska offentligt finansierade socialförsäkringar innebär således inte att de är mindre försäkringsmässiga, jämfört med privata eller lösningar via arbetsmarknadens parter

I EU-förordningarna finns inte någon definition av begreppet socialavgifter. EU-domstolen har i mål gällande franska pålagor som nationellt betecknades skatter, uttalat att den omständigheten att en avgift benämns och behandlas som en skatt enligt nationell lagstiftning inte innebär att samma avgift faller utanför tillämpningsområdet för förordningen.¹¹ Den avgörande faktorn för tillämpningen av förordningen var enligt domstolen att det ska finnas ett ”direkt och tillräckligt relevant” samband mellan pålagan i fråga och de nationella lagar som reglerar de grenar av social trygghet som räknas upp i förordningen.¹² Intäkterna från den franska avgiften som var aktuell i målen användes enligt domstolen specifikt och direkt för att täcka underskott i det allmänna systemet för social trygghet i Frankrike. Det ingick i en allmän reform av det franska sociala skyddet vars grenar ingick i de som nämns i förordningen. Det faktum att intäkterna från avgifterna betalades till ett finansiellt organ och inte direkt till en socialförsäkringsmyndighet eller att avgiften drevs in som uttag av inkomstskatt och inte direkt av de myndigheter som har i uppgift att driva in avgifter till det allmänna systemet för social trygghet, påverkade inte domstolens bedömning. Den franska regeringens invändning – att en direkt motprestation saknades – saknade enligt domstolen betydelse.

EU-domstolen väljer alltså att inte ge en definition av vad som är en avgift som faller under tillämpningsområdet för förordningen och prövar inte avgifterna mot några särskilda kriterier. Domstolen anser i stället att det ska finnas ett samband, som ska vara direkt och till-

¹¹ EU-domstolens dom *Kommissionen mot Frankrike*, C-34/98, ECLI:EU:C:2000:84 och EU-domstolens dom *Kommissionen mot Frankrike*, C-169/98, ECLI:EU:C:2000:85.

Se även EU-domstolens dom *Derouin*, C-103/06, ECLI:EU:C:2008:185. I dessa mål gällde förordning 1408/71.

¹² I artikel 4.

räckligt relevant, mellan bestämmelsen i fråga och de grenar av social trygghet som räknas upp i artikeln¹³. Den nationella beteckningen, att avgifterna saknade motprestation, vilket organ de betalades till samt att uppbörden följde skatterättsliga former saknade betydelse för om avgifterna skulle omfattas av förordningens tillämpningsområde eller inte. Avgiften skulle dock ”specifikt avsättas för finansiering av en medlemsstats system för social trygghet”.¹⁴

I förarbetena till regeringsformen (RF) framgår bl.a. att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation¹⁵. Enligt bland annat uttalande från Högsta förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten), som i målet hade att ta ställning till om regeringen gått utöver sin normgivningsmakt vid utfärdande av föreskrifter, är socialavgifter i regeringsformens mening att betrakta som skatter. Även i uttalanden i doktrinen har våra svenska socialavgifter i detta avseende ansetts vara skatter.¹⁶

De svenska arbetsgivar- och egenavgifterna är obligatoriska och finansierar – åtminstone delvis – de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna och arbetslöshetsförsäkringen (se vidare kapitel 7). I samband med omläggningen av pensionssystemet skedde en omstrukturering av socialavgifterna. Inom ramen för ett i princip oförändrat avgiftsuttag skulle socialavgifterna bli mer lika försäkringar genom att ersättningsarna i viss utsträckning relateras till individens inkomst. Därigenom har socialavgifternas försäkringsmässiga karaktär förstärkts och dess karaktär av skatt har minskat. För en enskild kan dock en viss andel av socialavgifterna anses utgöra en skatt, bl.a. tas socialavgifter ut även på de delar av inkomsten som ligger över förmånstaken och som därmed inte är förmånsgrundande.¹⁷

¹³ Se artikel 4.

¹⁴ EU-domstolens dom, *Kommissionen mot Frankrike*, C-34/98, ECLI:EU:C:2000:84 och EU-domstolens dom, *Kommissionen mot Frankrike* C-169/98, ECLI:EU:C:2000:85. Se även EU-domstolens dom *Derouin*, C-103/06, ECLI:EU:C:2008:185.

¹⁵ Prop. 1973:90, s. 213.

¹⁶ RÅ 1996 ref. 5.

¹⁷ Finansdepartementets beräkningskonventioner 2016, s. 145.

26.2 Socialavgifternas klassificering

Bedömning: Arbetsgivar- och egenavgifterna bör även fortsättningsvis klassificeras och administrativt hanteras som socialavgifter och inte som skatter.

Skälen för bedömningen: Det finns argument både för och emot att socialavgifterna är just socialavgifter som faller under förordning 883/2004 och inte skatter. EU-domstolen menar att det är sambandet med de sociala trygghetssystemen som avgör hur de ska hanteras. Sambandet ska enligt domstolen vara direkt och tillräckligt relevant. Ett samband finns mellan socialavgifterna i Sverige och de sociala trygghetssystemen – även om det får sägas vara i huvudsak på en kollektiv nivå. Socialavgifterna räknas fram enligt vissa procentsatser och justeras i förhållande till användningen av socialförsäkringen. Avgifterna har dock, för de flesta förmåner, utom för den inkomstgrundade pensionen, inget direkt samband på individnivå. Det är alltså inte fråga om utbetalning av intjänade rättigheter eller om någon direkt motprestation från det allmänna. När det gäller den inkomstgrundade ålderspensionen intar den en särskild ställning genom att kopplingen mellan avgift och förmån är absolut. Den ordning som Sverige har, vilken bl.a. grundas på principer om omfördelning och solidaritet, har växt fram under lång tid och är något som jag anser ska värnas. Dessutom, alldeles oavsett om sambandet mellan socialavgifterna och förmånerna är tillräckligt relevant eller inte, är min bedömning att olikheterna och problemen med samordningen mellan medlemsstaterna när det gäller socialavgifterna inte löses genom att Sverige ändrar sin klassificering och administrativa hantering utan är en större, i första hand politisk, fråga. En möjlig lösning skulle kunna vara en viss harmonisering av de EU-rättsliga reglerna om till exempel utsändning och gränsarbete. Detta är något som i så fall får lösas genom förhandlingar mellan medlemsstaterna. En möjlighet som finns för stater i vilka systemen ser mycket olika ut är bilaterala avtal, såsom Öresundsöverenskommelsen.¹⁸ Mot denna bakgrund och den rättsliga analysen i föregående avsnitt bör nuvarande ordning behållas.

¹⁸ Se beskrivning av problematiken och överenskommelsen nedan och bilaga 5.

26.2.1 Skattekonkurrensproblemet Sverige-Danmark

Skattekonkurrensproblemet mellan Danmark och Sverige beror bland annat på att finansieringen av socialförsäkringarna i Sverige och Danmark ser olika ut. I Danmark finansieras socialförsäkringarna främst genom inkomstskatter medan de i Sverige främst finansieras genom socialavgifter. Detta bidrar bland annat till att inkomstskatterna är högre i Danmark och till ett generellt högre bruttolöneläge. För år 2016 är den sammanlagda skatten i Danmark cirka 44 procent för inkomster upp till cirka 467 000 kronor (kommunalskatt, statlig skatt, sundhedsbidrag samt arbetsmarkedsbidrag) och för belopp över 467 000 utgår ytterligare 15 procent i skatt (så kallad toppskatt). Den kommunala skattedelen skiljer sig dock lite åt beroende på bostadsort.

Tidigare beskattades arbetsinkomster i gränsöverskridande situationer i bosättningslandet genom särskilda så kallade gränsgångarregler i det nordiska skatteavtalet. Socialavgifter, som inte omfattas helt av skatteavtalet regleras i den interna rätten, betalades däremot i arbetslandet. Följden blev att arbetstagare hade incitament att bosätta sig i Sverige (med lägre inkomstskatt) och arbeta i Danmark (med högre löner som var beräknade för att täcka socialförsäkringskostnader via en högre inkomstskatt). För Danmarks del innebar det att man inte fick del av några skatteintäkter från arbetstagare med bosättning i Sverige som arbetade i Danmark, samtidigt som man hade kostnader för deras socialförsäkring. Gränsgångarreglerna slopades på Danmarks begäran från och med 1997, vilket innebar att Sverige inte fick någon del av inkomstskatteintäkterna för personer med bosättning i Sverige och arbete i Danmark, samtidigt som de svenska bosättningskommunerna hade utgifter för kommunal service. Efter att Öresundsbron stod färdig och arbetspendlingen från Sverige till Danmark ökade hade man enligt Finansdepartementet flera informella kontakter med Danmark för att undersöka möjligheterna att åter införa gränsgångarregler mellan Sverige och Danmark. Danskarna var inte intresserade av detta men kunde tänka sig någon form av utjämning av inkomstskatteintäkterna från gränspendlarna. Förhandlingarna ledde till slut fram till att Sverige och Danmark 2003 ingick ett särskilt bilateralt sidoavtal till det multilaterala nordiska skatteavtalet, som bland annat innehöll den så kallade utjämningsordningen.

26.3 Ny hälso- och sjukvårdsavgift eller skatt för vissa utländska arbetsgivare?

Bedömning: Det bör utredas vidare om utländska arbetsgivare som saknar fast driftställe i Sverige ska betala skatt, motsvarande den allmänna löneavgiftens storlek, eller om det ska införas en ny delavgift som ska ingå i den totala arbetsgivar- och egenavgiften, med motsvarande sänkning av den allmänna löneavgiften.

Skälen för bedömningen: I utredningens uppdrag ingår att analysera samspelet mellan socialavgifterna och de sociala trygghetssystemen. Det kan konstateras att systemet som helhet fungerar väl. Vi har dock funnit att utländska arbetsgivare som inte har fast driftställe i Sverige har en inte obetydlig skatte- och konkurrensmässig fördel, i förhållande svenska arbetsgivare, genom att dessa utländska arbetsgivare inte betalar den allmänna löneavgiften. Avgiften har sedan Sveriges EU-inträde vuxit sig allt större. Den var ursprungligen 1,5 procent och finansierade EU-inträdet men uppgår år 2016 till 9,65 procent och är därmed den högsta delavgiften. Den allmänna löneavgiften utgör cirka 30 procent av den fulla arbetsgivar- och egenavgiften¹⁹ och används i dag som ett slags regulator för att den totala arbetsgivar- eller egenavgiften ska kunna ligga kvar på samma nivå mellan åren samt i ett allmänt budgetförstärkande syfte. Den betalas av dem som ska betala arbetsgivar- och egenavgifter på samma sätt och på samma underlag som gäller för socialavgifterna.²⁰

Enligt bl.a. förarbetena är den allmänna löneavgiften, i både rättslig och ekonomisk mening en skatt.²¹ Det är också anledningen till att utländska arbetsgivare utan fast driftställe i Sverige, som avlönar anställda för arbete här i landet, inte behöver betala den – trots att deras anställda i Sverige omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen, inklusive hälso- och sjukvård, med stöd av svensk lagstiftning och förordning 883/2004.

Jag har därför övervägt att föreslå en ny socialavgift, vilken skulle bidra till att finansiera hälso- och sjukvård i Sverige. Kopplingen mellan socialavgifterna och de sociala trygghetssystemen som helhet

¹⁹ Full arbetsgivaravgift år 2016 är 31,42 procent på lönesumman.

²⁰ 2–4 §§ lagen om allmän löneavgift och Finansdepartementets beräkningskonventioner 2016.

²¹ Prop. 1994/95:122, s. 18.

skulle med en sådan avgift bli starkare. Avgiften skulle enligt vår bedömning få ett så direkt och tillräckligt relevant samband med de nationella lagar som reglerar de grenar av social trygghet som räknas upp i förordningen att den skulle falla under samordningsreglerna i förordning 883/2004.

Hälso- och sjukvårdssystemet ingår i de sociala trygghetssystemen i Sverige, i enlighet med förordning 883/2004, men finansieras i dag främst med skatter. En hälso- och sjukvårdsavgift skulle kunna enligt vår bedömning bidra till att stärka kopplingen mellan de sociala trygghetssystemen som helhet och samtidigt motverka den konkurrensfördel som företag utan fast driftsställe i Sverige i dagsläget har. Den skulle även inbringa en viss inkomst. Vid bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsavgift skulle kunna införas behöver dock andra alternativ eller lösningar analyseras närmare, exempelvis skattskyldigheten för dessa arbetsgivare, om det principiellt är möjligt att delfinansiera hälso- och sjukvård genom arbetsgivar- och egenavgifter samt om tillgången på arbetskraft eller arbetstillfällen skulle påverkas. Vid en eventuell förändring behöver det också tas i beaktande att det finns skäl för att ha kvar den allmänna löneavgiften. Den bidrar till att skapa ett förutsebart och stabilt samlat avgiftsuttag vilket har betydelse för arbetsgivare så att de kan bedöma sina sociala kostnader. Sammantaget anser jag att frågan är en större, delvis politisk fråga, som behöver analyseras närmare.

27 Informationsutbyte mellan myndigheter

I detta avsnitt behandlas frågan om ett utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan samt ett förstärkt sekretesskydd för dessa uppgifter hos Försäkringskassan. Avsnittet inleds med en kort beskrivning av samarbetsstrukturerna för samordningen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)¹ och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009)². Därefter följer bakgrund och problembeskrivning. Avsnittet avslutas med de gällande bestämmelser som är relevanta för förslagen, därefter förslagen och skälen för förslagen.

27.1 EU:s samarbetsstrukturer för samordningssystemet inom social trygghet

Eftersom det europeiska systemet bygger på samordning av de nationella trygghetssystemen har ansvariga departement och myndigheter i medlemsstaterna en helt central roll i det administrativa arbetet med att säkerställa ett effektivt och rättsäkert system. Med andra ord är ett effektivt europeiskt system helt beroende av effektiva nationella administrativa system. Det europeiska administrativa samordningsarbetet berör i huvudsak strukturella och övergripande frågor medan de faktiska besluten om individuella rättigheter och skyldigheter – det

¹ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

² EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

vill säga gällande vem som är försäkrad enligt statens lagstiftning, vem som har rätt till förmåner och på vilka villkor – är en nationell angelägenhet. Det är till exempel inte möjligt för enskilda medborgare att vända sig direkt till de europeiska administrativa organen utan de får vända sig till ansvariga myndigheter och institutioner i respektive medlemsstat.

I fördraget om Europeiska unionen (EU) finns en princip om en generell skyldighet för (administrativa) institutioner att bistå och samarbeta med varandra och med EU:s institutioner för att implementera unionsrätten (principen om lojalt samarbete).³ Detta gäller även för det sociala trygghetsområdet. Den särskilda samarbetsstrukturen och processen inom ramen för EU:s samordningssystem för social trygghet är reglerad i de ovan nämnda förordningarna.

27.1.1 Samarbete på systemnivå

På EU-nivå finns det huvudsakligen tre nationella huvudaktörer som deltar i det administrativa samarbetet: behöriga institutioner, behöriga myndigheter och förbindelseorgan.⁴

I Sverige är det Socialdepartementet som är behörig myndighet. I enlighet med förordning 883/2004⁵ ska medlemsstaternas behöriga myndigheter lämna alla uppgifter till varandra om nationella åtgärder som vidtas för att tillämpa gällande regelverk, samt lagstiftningsändringar som kan påverka tillämpningen av denna förordning. Det finns alltså en skyldighet att informera varandra och samarbeta för att säkerställa en korrekt tillämpning av gällande regelverk. Detta informationsutbyte sker främst inom ramen för Administrativa kommissionen.⁶ Medlemsstaterna ska även informera de andra staternas myndigheter om ändringar i den praktiska hanteringen som har betydelse för samordningen av det sociala trygghetsområdet.

De behöriga institutionerna utses av varje medlemsstat. De sköter kontakten med de andra medlemsstaternas behöriga institu-

³ Artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen.

⁴ I kapitel 15, "Administrativt samarbete", beskrivs bl.a. behörig myndighet, behörig institution, förbindelseorgan och A1-intyg mer ingående.

⁵ Artikel 76 i förordning 883/2004.

⁶ Wenander, H. A. (2013). "Network of Social Security Bodies – European Administrative Cooperation under Regulation (EC) No 883/2004", *Review of European Administrative Law* vol. 6, nr 1, s. 39–71.

tioner. Förbindelseorganen tar hand om ansökningar om upplysningar och bistånd när det gäller tillämpningen av förordningarna. I Sverige är de behöriga institutionerna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och Kronofogdemyndigheten. Förbindelseorgan är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Enligt förordning 883/2004⁷ är den behöriga institutionen:

- den institution hos vilken den berörda personen är försäkrad vid den tidpunkt då en ansökan om förmåner görs,
- den institution från vilken den berörda personen har eller skulle ha rätt till förmåner, om denne eller en eller flera medlemmar av hans familj var bosatta i den medlemsstat där institutionen finns,
- den institution som har utsetts av den berörda medlemsstatens behöriga myndighet, eller
- när det gäller ett system som gäller arbetsgivarens ansvar för de förmåner som avses i artikel 3.1⁸, antingen arbetsgivaren eller försäkringsgivaren i fråga, eller, om sådan saknas, ett organ eller en myndighet som har utsetts av den berörda medlemsstatens behöriga myndighet.

27.1.2 Samarbete i individuella ärenden

En annan grundläggande komponent i samordningssystemet är administrativt och juridiskt understöd mellan medlemsstaterna i individuella ärenden. Det betyder att en medlemstat kan begära hjälp från en annan medlemstat i specifika individärenden, som till exempel gällande inhämtande av information eller annan dokumentation. Sådan kontakt tas direkt mellan medlemstaternas institutioner eller indirekt via förbindelseorganen beroende på den nationella samarbetsstrukturen och processen i respektive stat. I förordning 883/2004 framgår

⁷ Artikel 1q i förordning 883/2004.

⁸ Följande förmåner listas i artikel 3.1: (1) förmåner vid sjukdom, (2) förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap, (3) förmåner vid invaliditet, (4) förmåner vid ålderdom, (5) förmåner till efterlevande, (6) förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom, (7) dödsfallsersättningar, (8) förmåner vid arbetslöshet, och (9) förmåner vid förtida pensionering, och (10) familjeförmåner.

att ”vid tillämpningen av denna förordning ska medlemsstaternas myndigheter och institutioner bistå varandra som om de tillämpade sin egen lagstiftning”.⁹ De berörda institutionerna ska enligt principen om god förvaltning svara på alla förfrågningar inom rimlig tid samt lämna all information som är nödvändig för att berörda personer ska kunna hävda sina rättigheter i enlighet med förordning 883/2004. Vidare förtydligas i förordning 987/2009 att sådant utbyte ska grundas på principerna för offentliga tjänster, effektivitet, aktivt stöd, snabbt tillhandahållande och tillgänglighet.¹⁰ Principen om god förvaltning lyfts även fram i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Det är dock viktigt att understryka i detta sammanhang att de olika länderna har olika lagstiftning och administrativa system vilket kan resultera i att understödet i individuella ärenden ser lite olika ut i medlemsstaterna. Ett viktigt sådant område är sekretess mellan olika institutioner, som kan medföra begränsningar i det understöd som respektive stat kan ge.¹¹

När det gäller nationella beslut om tillhörighet till de sociala trygghetssystemen, som grundar sig på information som erhållits från andra medlemsstater, förtydligas i förordning 987/2009, att de handlingar som en medlemsstats institution utfärdat ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga av den utfärdande medlemsstaten.¹² Detta framgår även av EU-domstolens praxis, bland annat i målet *Barry Banks m.fl. och Théâtre Royal de la Monnaie de Bruxelles*, där det konstaterades att ett intyg om att en person uppfyller villkoren att omfattas av en specifik stats sociala trygghetssystem är bindande för en annan medlemsstats administration.¹³ Vidare framgår av förordning 987/2009¹⁴ att om det råder tvivel om handlingarnas giltighet eller de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges i handlingarna, ska institutionen som mottagit hand-

⁹ Artikel 76(2) i förordning 883/2004.

¹⁰ Artikel 2 i förordning 987/2009.

¹¹ Wenander, H. A. (2013). "Network of Social Security Bodies – European Administrative Cooperation under Regulation (EC) No 883/2004", *Review of European Administrative Law* vol. 6, nr 1, s. 39–71.

¹² Artikel 5 i förordning 987/2009.

¹³ EU-domstolens dom, *Barry Banks m.fl. och Théâtre Royal de la Monnaie de Bruxelles*, C-178/97, ECLI:EU:C:2000:169.

¹⁴ Artikel 5 i förordning 987/2009.

lingarna vända sig till den utfärdande institutionen och begära nödvändiga förtydliganden och, i förekommande fall, att handlingarna dras tillbaka. Om de berörda institutionerna inte kommer överens kan de vända sig till den Administrativa kommissionen (tidigast en månad efter den dag då begäran lämnades av den institution som tog emot handlingen), som då har en tidsram på sex månader att försöka jämka samman de olika ståndpunkterna.

27.1.3 EU/EES-gemensamma kort och intyg

För att underlätta tillämpningen av förordning 883/2004 har Administrativa kommissionen tagit fram gemensamma kort och intyg för vissa sociala trygghetsförmåner, så kallade portabla dokument. De ska användas av den försäkrade för att kunna visa sina rättigheter enligt förordning 883/2004 och utfärdas av den behöriga institutionen i hans eller hennes behöriga stat. Ett av dessa intyg är A1-intyget. Den som är utsänd eller arbetar i flera stater kan ansöka om detta, vilket talar om vilken stats sociala trygghetssystem som han eller hon ska omfattas av. Intyget används också för att visa var personen betalar socialavgifter.

27.2 Bakgrund och problembeskrivning

I utredningens direktiv anges bland annat att utredningen ska analysera hur administrationen av de sociala trygghetssystemen, i relevanta delar, kan effektiviseras och förbättras.¹⁵

Jag har funnit att svenska myndigheters möjligheter att samarbeta och utbyta information i gränsöverskridande situationer i vissa fall hindras av gällande regelverk på sekretessområdet. Följande problem har uppmärksammats.

Socialförsäkringssystemet och arbetslöshetsförsäkringen i Sverige finansieras till stor del av socialavgifter. Det är Skatteverket som sköter uppbörden av socialavgifterna medan det är Försäkringskassan som är behörig institution enligt förordning 883/2004. Det innebär att det är Försäkringskassan som ska fastställa vilket lands lagstiftning

¹⁵ Dir 2014:109.

om social trygghet som en person omfattas av (försäkringstillhörighet) och utfärda så kallade A1-intyg. Försäkringskassan informerar Skatteverket om de beslut som är av betydelse för Skatteverkets uppbörd och skickar kopior av de intyg om tillämplig lagstiftning som Försäkringskassan utfärdat till Skatteverket.¹⁶

Om en myndighet (behörig institution) i en annan medlemsstat utfärdat ett A1-intyg för en person, enligt vilket personen ska omfattas av det landets lagstiftning trots att arbetet utförs i Sverige, får Försäkringskassan vanligtvis en kopia av intyget. Försäkringskassan sänder vidare en kopia av det till Skatteverket.

Vid kontroller i beskattningsverksamheten framkommer ofta uppgifter som kan ha betydelse för Försäkringskassans utredningar om och fastställande av tillämplig lagstiftning. Det kan handla om information om var en enskild arbetar eller är bosatt. Med Skatteverkets information kanske utfallet av Försäkringskassans prövning om tillämplig lagstiftning skulle bli en annan. Skatteverkets bedömning av de svenska bestämmelserna om sekretess innebär att det i dag inte finns någon möjlighet för verket att på eget initiativ med regelmässighet lämna dessa sekretessbelagda uppgifter till Försäkringskassan. Inte heller bedöms de EU-rättsliga reglerna kunna användas av Skatteverket till stöd för ett utlämnande. Uppgifter som avser en namngiven person och gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB kan däremot lämnas när Försäkringskassan begär dem från Skatteverket¹⁷. Detta förutsätter dock att Försäkringskassan känner till att uppgifter som finns hos Skatteverket kan vara intressant för bedömningen.

Om det inte finns ett A1-intyg som visar att den enskilde omfattas av en annan medlemsstats sociala trygghetssystem eller att socialavgifter inte ska betalas för arbete i Sverige debiterar Skatteverket, enligt myndighetens nuvarande rutiner, socialavgifter utifrån myndighetens bedömning av svensk lagstiftning.

Skatteverket är alltid bundet av ett A1-intyg. Eftersom Försäkringskassan är behörig institution i Sverige så bedömer Skatteverket att det därför inte är möjligt att agera på egen hand och kontakta behöriga institutioner i andra medlemsstater inom EU för att

¹⁶ I kapitel 15, "Administrativt samarbete", beskrivs bl.a. behörig myndighet, behörig institution, förbindelseorgan och A1-intyg närmare.

¹⁷ Se 110 kap. 31 § SFB.

ifrågasätta A1-intyg som de utfärdat. Om Skatteverket misstänker att ett intyg är utfärdat på felaktiga grunder är det bara Försäkringskassan som kan kontakta den institution eller myndighet i den stat som utfärdat A1-intyget för att enligt fastställda rutiner utreda vilken medlemsstats lagstiftning som är tillämplig för personen. Skatteverket har i vissa fall upptäckt att personer som troligen borde omfattats av svensk socialförsäkring, enligt reglerna i EU-förordning 883/2004, under den tid de arbetat i Sverige varit försäkrade i andra länder.

Sammantaget innebär Skatteverkets bedömning av förordning 883/2004 och de svenska sekretessreglerna att det i dag inte finns någon möjlighet för Skatteverket att på eget initiativ, i frågor om tillämplig lagstiftning, lämna relevanta uppgifter till Försäkringskassan. Detta gäller både om Försäkringskassan ska kunna utreda eventuella felaktigheter i A1-intyg som utfärdats av en behörig institution i en annan medlemsstat och för att Försäkringskassan ska kunna göra sina utredningar om tillämplig lagstiftning på ett fullständigt underlag.

Följande två exempel belyser ytterligare i vilka situationer som Skatteverket på grund av sekretess anser sig förhindrat att informera Försäkringskassan.

- Vid en revision uppmärksammar Skatteverket att Försäkringskassan har utfärdat ett A1-intyg för en person som arbetar i en annan EU-stat. Av intyget framgår att personen är utsänd från Sverige för arbete i den andra staten men av handlingarna som Skatteverket får tillgång till i revisionen talar det mesta för att personen är lokalanställd i den andra medlemsstaten och inte utsänd som det anges i intyget från Försäkringskassan. Eftersom Skatteverket anser sig bundet av intyget och till följd av sekretess är förhindrad att lämna dessa uppgifter till Försäkringskassan debiterar Skatteverket arbetsgivaravgifter och tillgodoför personen PGI i enlighet med intyget, trots att verket bedömer att det är baserat på felaktiga uppgifter.
- I samband med beskattningen av en person uppmärksammar Skatteverket att han eller hon, förutom sitt arbete i Sverige åt sin svenska arbetsgivare, även har utfört en del extraarbete åt en arbetsgivare i Norge. Personen saknar dock A1-intyg. Enligt Skatteverkets tolkning av förordning 883/2004 (artikel 13) ska personen omfattas av svensk socialförsäkring, och den norska

arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgifter i Sverige. Vidare ska den anställde tillgodoföras PGI även för arbetet i Norge. Skatteverket behöver dock ett A1-intyg för att kunna fastställa PGI för arbetet i Norge och för att kunna påföra den norska arbetsgivaren arbetsgivaravgifter. Skatteverket ser därför ett behov av att kunna lämna dessa uppgifter till Försäkringskassan för att Försäkringskassan ska kunna utreda förhållandena och utfärda ett A1-intyg.

27.3 Gällande bestämmelser

27.3.1 Sekretessregler i beskattningsverksamheten

Den sekretess som gäller för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i beskattningsverksamheten är med några få undantag absolut, det vill säga den gäller oavsett om någon skada kan uppkomma genom att en uppgift röjs.¹⁸

Undantag gäller dock bl.a. för de vanligaste besluten i beskattningsverksamheten som är offentliga.¹⁹ För vissa uppgifter i beskattningsdatabasen tillämpas dock ett rakt skaderekvisit²⁰, vilket innebär att huvudregeln är offentlighet.

Sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller även mellan myndigheter.²¹ Syftet är att ett utbyte av känsliga uppgifter ska ske restriktivt men inte att förhindra myndigheter att lämna uppgifter till varandra, under vissa förutsättningar, se nedan.²²

27.3.2 Uppgiftsskyldighet och sekretessbrytande bestämmelser

Inledningsvis kan nämnas att det i förvaltningslagen (FL) finns en allmän bestämmelse i vilken det sägs att myndigheterna ska lämna varandra hjälp inom ramen för den egna verksamheten.²³

I OSL anges rent allmänt att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna ut en uppgift som den förfogar över om inte

¹⁸ 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL (2009:400).

¹⁹ 27 kap. 6 § OSL.

²⁰ 2 kap. 5 § SdbL.

²¹ 8 kap. 1 § OSL.

²² Prop. 1979/80:2 Del A, s. 90 f.

²³ 6 § FL.

uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.²⁴ Till skillnad från vad som gäller i förhållande till allmänheten omfattar denna skyldighet alla uppgifter som myndigheten förfogar över, det vill säga även sådana uppgifter som inte finns i en allmän handling. Såsom tidigare framgått kan ett utbyte av uppgifter emellertid inte ske helt fritt. Sekretessen gäller även mellan myndigheter.²⁵

För att tillgodose myndigheternas informationsbehov finns dock vissa undantag från sekretessen mellan myndigheter i OSL, så kallade sekretessbrytande bestämmelser. De flesta finns i 10 kap. OSL. I en av dessa bestämmelser anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.²⁶ Sådan uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot Försäkringskassan finns bl.a. i SFB²⁷ och i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbF)²⁸. Enligt förordningen (Sdbf) föreligger uppgiftsskyldighet för vissa uppgifter i beskattningsdatabasen i den utsträckning de behövs för vissa angivna syften, t.ex. för beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst och bostadsbidrag.²⁹

Med stöd av 110 kap. 31 § SFB ska Skatteverket lämna ut uppgifter om förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB till Försäkringskassan men endast vid begäran.

Uppgiftsskyldighet mellan svenska myndigheter gäller även om den följer av en EU-förordning eftersom EU-förordningar får anses jämförbara med svensk lag.³⁰

Möjligheten för en myndighet att på eget initiativ lämna ut sekretessbelagda uppgifter är således mycket begränsad. Med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen 10 kap. 2 § OSL kan dock myndigheten lämna ut sådana uppgifter om det är nödvändigt för att kunna fullgöra den egna verksamheten. Den bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Endast bedömningen att en myndighet blir effek-

²⁴ 6 kap. 5 § OSL.

²⁵ 8 kap. 1 § OSL.

²⁶ 10 kap. 28 § OSL.

²⁷ 110 kap 31 § SFB.

²⁸ SFS 2001:588.

²⁹ 7 § första och andra stycket SdbF.

³⁰ Prop. 1999/2000:126 s. 272 och 283.

tivare om en sekretessbestämmelse inte tillämpas räcker t.ex. inte för att lämna ut uppgiften.³¹

En annan viktig sekretessbrytande bestämmelse är den så kallade generalklausulen som gör det möjligt för en myndighet att lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen är dock subsidiär i förhållande till övriga sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL, vilket innebär att det endast blir aktuellt att tillämpa den när möjligheten att lämna ut uppgifterna har prövats enligt de andra sekretessbrytande bestämmelserna.³² Utgångspunkten vid prövningen är att den mottagande myndigheten har behov av uppgiften. Vilket skydd uppgifterna får hos den mottagande myndigheten, uppgiftens art och vad den ska användas till ska också beaktas.³³ Vidare är det av betydelse hur ett utlämnande påverkar den som uppgiften gäller, om det finns möjlighet att i förväg underrätta de enskilda om uppgiftsutbytet och hur nära de aktuella verksamhetsområdena ligger varandra.³⁴ För att ett utlämnande ska få göras krävs alltså att det allmänna intresset vid en sammanvägd bedömning uppenbart väger tyngre än skyddet av den enskildes integritet.

Det är inte något villkor att en uttrycklig begäran från en annan myndighet föreligger vid tillämpningen av generalklausulen. En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet.³⁵ Hela sekretesslagstiftningen förutsätter dock att ett rutinemässigt utbyte av uppgifter i regel ska vara författningsreglerat. När ett sådant utbyte inte är författningsreglerat men ändå kan anses tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen göras i förväg. Prövningen behöver inte avse enskilda ärenden utan kan i stället grunda sig på kunskaper om beställarens identitet och beställarens avsikt med uppgifterna tillsammans med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses med beställningen.³⁶

³¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494 samt Tansjö, A m.fl., (2009). *Offentlighets- och sekretesslagen, en kommentar*. Se även JO:s ämbetsberättelse 1984/85 s. 265 och 1996/97 s. 480.

³² 10 kap. 27 § OSL.

³³ Norström, C. (1993). *Sekretess inom allmän försäkring*, s. 124–136.

³⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 26 f. och 90 f.

³⁵ Prop. 1979/80:2 Del A s. 327.

³⁶ Prop. 1979/80:2 Del A s. 327 och 81.

27.4 Förslag

27.4.1 Ny uppgiftsskyldighet om tillämplig lagstiftning för Skatteverket

Förslag: En ny punkt ska införas i 7 § första stycket förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbF), enligt vilken Skatteverket till Försäkringskassan ska lämna ut uppgift från beskattningsdatabasen för utredning om eller fastställande av tillämplig lagstiftning enligt förordning 883/2004.

Det ska även göras ett tillägg i andra stycket samma paragraf att det är uppgifter om inkomst av tjänst, anställning och bosättning som ska lämnas ut till Försäkringskassan.

Förslaget innebär inte att Försäkringskassan ska få direktåtkomst till uppgifterna.

Skälen för förslaget:

Behov av informationsutbyte

Syftet med tillägget i 7 § Sdbf är att främja ett effektivt informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan i fråga om vilken medlemsstats lagstiftning en person ska omfattas av i gränsöverskridande situationer, exempelvis vid utsändning.

För att myndigheter ska kunna fullgöra sina ålagda uppgifter behöver de i vissa fall få tillgång även till sådan information som är sekretessbelagd hos andra myndigheter. Hos Skatteverket förekommer uppgifter som är av betydelse för att Försäkringskassan, i sin egenskap av behörig institution enligt förordning 883/2004, så långt som möjligt ska kunna fatta korrekta beslut. Att Försäkringskassans beslut blir så korrekta som möjligt har betydelse för vilket trygghets-system en enskild ska omfattas av. Det har även betydelse för var socialavgifter ska betalas. Myndigheternas samarbete i detta avseende är vidare av stor betydelse för att Sverige som stat ska kunna uppfylla sina skyldigheter inom EU/EES och förordning 883/2004. För att den ordning som Sverige har, med en myndighet som ansvarar för socialförsäkringsförmånerna medan en annan myndighet ansvarar för uppbörderna av socialavgifterna – och att det endast är Försäkrings-

kassan som är behörig institution– ska fungera är det angeläget att förslaget genomförs. För uppgifter som inte finns i skattedatabasen föreslås en motsvarande bestämmelse om uppgiftsskyldighet i 110 kap. 34 a § SFB (se avsnitt 27.4.2).

Utifrån det material som Skatteverket och Försäkringskassan kommit in med till utredningen så handlar det om uppgifter som förekommer i skatteärenden och som Försäkringskassan har behov av för att beslut och intyg om tillämplig lagstiftning ska bli korrekta, till exempel vid utsändning av enskilda personer. Det handlar framför allt om uppgifter om anställning, bosättning och inkomst. Bristen på överföring av information kan med nuvarande regelverk få till följd att en enskild inte omfattas av det sociala trygghetssystemet i någon medlemsstat. Det kan också innebära att en enskild inte omfattas av svensk lagstiftning om social trygghet, vilket han eller hon skulle ha gjort om Försäkringskassan haft tillgång till Skatteverkets uppgifter – eller den omvända situationen. Följaktligen skulle även skyldigheten att betala socialavgifter kunna påverkas.

Som reglerna ser ut och tillämpas i dag finns det därmed, enligt min bedömning, en uppenbar risk för att Försäkringskassan i vissa fall utfärdar A1-intyg på grundval av felaktiga eller ofullständiga underlag, samt att A1-intyg utfärdade av behöriga institutioner i andra medlemsstater inte kan ifrågasättas, trots att uppgifter finns hos Skatteverket vilka tyder på att intygen borde ifrågasättas.

Fördelarna med att Försäkringskassan får de nämnda uppgifterna är att myndigheten får ett mer tillförlitligt beslutsunderlag i frågor om tillämplig lagstiftning och att risken för felaktiga beslut och utbetalningar minskar. Det innebär också att A1-intyg som utfärdats av andra medlemsstater kan ifrågasättas, om de bedöms felaktiga. Ett utökat informationsutbyte kan således bidra till en effektivare och mer rättssäker handläggning samt ett ökat förtroende hos enskilda och allmänheten för att de sociala trygghetssystemen i gränsöverskridande situationer fungerar på ett bra sätt.

Genom att få tillgång till de efterfrågade uppgifterna om t.ex. bostadsförhållanden kan Försäkringskassan få en impuls om att tillämplig lagstiftning behöver utredas närmare eller på nytt.

Jag bedömer att ett elektroniskt informationsutbyte av uppgifterna innebär att Försäkringskassan kan effektivisera sin handläggning av i dessa ärenden avsevärt. Genom att ha tillgång till uppgifterna skulle kassan således i ett tidigt skede av handläggningen ha

bättre möjligheter att avgöra i vilka fall det är motiverat med ytterligare utredning av vilken medlemsstats lagstiftning som är tillämplig.

Min bedömning är därför att det är av stor betydelse för effektiviteten och rättssäkerheten att Försäkringskassan så långt det är möjligt ges förutsättningar att fatta beslut i dessa ärenden på ett fullständigt och korrekt beslutsunderlag. Det ligger inte bara i myndigheternas intresse utan är ett samhälleligt intresse. Att det så långt som möjligt fattas korrekta beslut torde i de flesta fall även ligga i enskilda personers intresse. Vidare bidrar det på de sätt som nämnts ovan även till att Sverige kan uppfylla sina skyldigheter enligt förordning 883/2004.

När det gäller den här typen av ärenden kan bedömer jag att Försäkringskassan inte behöver ha direktåtkomst till uppgifterna då de inte är av en ”brådskande karaktär”, särskilt med beaktande av att direktåtkomst innebär större risker ur integritetssynpunkt. Det bedöms tillräckligt att uppgifterna lämnas på annat sätt, till exempel på medium för automatiserad databehandling eller per telefon.

Informationsutbytet bör bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet

De uppgifter som det utökade informationsutbytet gäller omfattas av sekretess hos Skatteverket. Det krävs därför en bestämmelse om uppgiftsskyldighet eller en sekretessbrytande regel för att uppgifterna ska kunna lämnas ut till Försäkringskassan.

Är gällande regelverk redan tillräckligt för det aktuella informationsutbytet?

Frågan är om det redan i dag, med stöd av gällande regelverk, är möjligt för Skatteverket att lämna dessa uppgifter Försäkringskassan. Båda myndigheterna har bedömt att så inte är fallet.

Möjligheten att lämna uppgifter, exempelvis med stöd av 10 kap. 2 och 27 §§ OSL, är begränsade. Såsom framgått anges i förarbetena till sekretesslagstiftningen t.ex. att ett löpande informationsutbyte inte är tänkt med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna.

När det gäller bestämmelserna om uppgiftsskyldighet är den uppräknade som görs i Skatteverkets förordning uttömmande och någon

skyldighet att lämna ut uppgifter för utredning eller fastställande av tillämplig lagstiftning föreligger inte (utredning av tillämplig lagstiftning omfattas inte av någon av punkterna i 7 § första stycket Sdbf).

Uppgiftsskyldigheten i 110 kap. 31 § SFB förutsätter att För-säkringskassan begär ut uppgiften från Skatteverket. Det innebär att myndigheten måste känna till att uppgifter av intresse för ärendet finns hos Skatteverket, vilket inte alltid torde vara fallet. Någon annan bestämmelse om uppgiftsskyldighet eller sekretessbrytande regel som kan användas för dessa fall finns inte heller i övrigt i 110 kap. SFB.

Någon möjlighet att i detta fall lämna ut uppgifter med stöd av EU-rätten föreligger, enligt vår bedömning, inte heller.

Vår sammantagna bedömning är därför att det med stöd av gällande regelverk inte finns stöd för det aktuella informationsutbytet, åtminstone inte på Skatteverkets eget initiativ eller med en viss regelbundenhet.

Avvägning mellan behovet av ett utökat informationsutbyte och intrång i den personliga integriteten

I svensk lagstiftning finns inte någon allmängiltig definition av begreppet personlig integritet. Vid en översyn av personuppgiftslagen (PuL) anfördes i förarbetena att det kan sägas att kränkning av den personliga integriteten innebär ett intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång, såväl psykiskt som fysiskt, bör kunna avvisas.³⁷

I samband med ändringar av Regeringsformen 2011, där skyddet för den personliga integriteten stärktes, fördes ett liknande resonemang. ”Någon entydig och allmänt accepterad definition av begreppet personlig integritet är svår att finna. En definition är dock inte nödvändig för att bedöma vilka intressen som har ett särskilt starkt skyddsvärde. Möjligen kan det sägas att kränkningar av den personliga integriteten utgör intrång i den fredade sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där intrång bör kunna avvisas.”³⁸

³⁷ Prop. 2005/06:173 s. 15.

³⁸ Prop. 2009/10:80 s. 175.

Vidare fördes följande resonemang i förarbetena till översynen av PuL.³⁹ Automatiserad behandling av personuppgifter kan innebära särskilda risker ur ett integritetsperspektiv eftersom tekniken gör det möjligt att på ett enkelt sätt såväl samla in och sammanställa stora mängder av information som att sprida dem. Exempelvis kan förhållandevis oförargliga uppgifter tillsammans med andra sådana uppgifter innebära en kartläggning av en persons enskilda förhållanden som på ett otillbörligt sätt kränker den personliga integriteten.

Vissa faktorer har ansetts särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Det gäller arten av de personuppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar. Sådana tankegångar kan sägas ligga till grund för de dataskyddsprinciper som utarbetats i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter om och det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet)⁴⁰, PuL och den särlagstiftning som finns för behandlingen av personuppgifter i en viss verksamhet tar sin utgångspunkt i. Vilken reglering och begränsning av användningen av personuppgifter som är nödvändig för att skydda den personliga integriteten är till stor del beroende av rådande värderingar i samhället. Med hänsyn till den teknikutveckling som ständigt pågår måste integritetsfrågorna, trots svårigheten att generellt definiera personlig integritet, alltid ges en särskild tyngd när ett utökat elektroniskt informationsutbyte av personuppgifter övervägs.⁴¹

Rätten till skydd för den personliga integriteten är dock inte absolut, utan kan bli föremål för inskränkningar. Skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot motstående legitima och grundläggande värden och intressen som t.ex. yttrandefrihet, informationsfrihet, offentlighet, brottsbekämpning samt effektiv och korrekt ärendehandläggning hos myndigheter. Avvägningar mellan behovet av skydd för den personliga integriteten och andra intressen har skett och sker i lagstiftningen.⁴²

³⁹ Prop. 2005/06:173.

⁴⁰ EUT L 281, 23.22.1995, s. 31–50.

⁴¹ SOU 2007:45, Utökat elektroniskt informationsutbyte s. 176 f.

⁴² SOU 2007:45 s. 179.

Oavsett om ett informationsutbyte som det nu aktuella sker på medium för automatisk databehandling eller inte medför det enligt min bedömning en viss ökad risk för intrång i den personliga integriteten. Såsom framgår av förarbetena innebär informationsöverföring på elektronisk väg dock inte i sig oacceptabla intrång i den personliga integriteten.⁴³ Ett utökat automatiserat informationsutbyte mellan myndigheter är ett naturligt och nödvändigt steg i samhällets IT-utveckling. Av betydelse är vilka uppgifter som lämnas ut eller överförs och den sammanlagda information som mottagaren får.⁴⁴

Personlig integritet är inte heller en absolut rättighet. Skyddet för den personliga integriteten ska vägas mot de allmänintressen som talar för ett utökat informationsutbyte och styrkan av dessa intressen.⁴⁵

Mot den bakgrund som redovisats anser jag att det finns ett starkt allmänt intresse för ett utökat informationsutbyte. Det bedöms leda till förbättrade möjligheter till utredning och korrekta beslut när det gäller tillämplig lagstiftning vilket innebär en större rättssäkerhet. Det minskar även risken för felaktiga utbetalningar. Vidare bedöms det innebära att Skatteverkets beslut om socialavgifter också kan grundas på mer tillförlitliga A1-intyg. Det bör även innebära en ökad effektivitet för myndigheterna.

Redan i dag finns ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan inom olika förmånsslag. Så som framgått lämnar Skatteverket t.ex. uppgifter till Försäkringskassan för utredning och kontroll av sjukpenninggrundande inkomst och bostadsbidrag (7 § första stycket 1 och 4 SdbF). I andra stycket preciseras vilka uppgifter som ska lämnas ut, t.ex. uppgift om enskilds inkomst. Den uppgiften levereras utan förfrågan från Försäkringskassan. I dessa fall har informationsutbytet, och att detta sker genom elektronisk informationsöverföring, ansetts vara förenligt med kraven på skydd för den personliga integriteten. Det framstår därför som svårt att hävda att det vore oacceptabelt från integritetsskyddssynpunkt att tillåta det nu aktuella informationsutbytet. Det kan vidare framhållas att det handlar om ett begränsat antal uppgifter och en liknande typ av uppgifter som lämnas i dag.

⁴³ Prop. 2000/01:129 s. 36 ff. och SOU 2007:45 s. 180.

⁴⁴ SOU 2007:45 s. 180.

⁴⁵ SOU 2007:45 s. 180.

Jag anser vidare att det har betydelse att regelverket, både på EU-rättslig och på nationell nivå, som styr myndigheternas verksamhet bygger på samarbete och förutsätter att myndigheter får vissa uppgifter från varandra. Utbytet får då i viss mån ses som en nödvändig följd av gällande regelverk.

Sammantaget är min bedömning att det utökade elektroniska informationsutbytet går att förena med kraven på skydd för den personliga integriteten. Det förutsätter dock en uttrycklig reglering i lag eller förordning i vilken det anges vilka uppgifter som ska lämnas ut och för vilket ändamål. Vidare förutsätter det att behandlingen regleras i en författning eller framgår av ändamålsbeskrivningen för behandlingen av personuppgifter i Skatteverkets och Försäkringskassans verksamheter (se avsnittet nedan om behandling av personuppgifter). De registrerade måste också bli informerade om att informationsutbyte med en annan myndighet sker i den aktuella verksamheten, vilka som ingår i samarbetet och syftet med utbytet.

Ett tillräckligt sekretesskydd (se avsnittet om förstärkt sekretesskydd nedan) och skydd för den personliga integriteten vid behandlingen av uppgifterna måste finnas hos den mottagande myndigheten. Det förutsätts även att myndigheterna samråder med varandra och utbildar personalen så att det skapas garantier för skyddet för den personliga integriteten.

Som följer av tidigare avsnitt anser vi att den nu aktuella uppgiftsskyldigheten för Skatteverket gentemot Försäkringskassan ska gälla utan föregående begäran.

Behandlingen av personuppgifter är tillåten

Av lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbL) framgår att uppgifter får behandlas i Skatteverkets beskattningsverksamhet för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket bland annat för att utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll i fråga om förmån, bidrag och andra stöd samt i den utsträckning som en skyldighet att lämna uppgifterna följer av lag eller förordning.⁴⁶

⁴⁶ 1 kap. 5 § SdbF.

Min bedömning är att den nu aktuella behandlingen av uppgifter avser sådana ändamål som anges i bestämmelsen. Den behandling av uppgifter som uppgiftsutlämnandet innebär för Skatteverket är därmed tillåten.

Av SFB⁴⁷ framgår att Försäkringskassan i sin verksamhet får behandla personuppgifter till exempel om det är nödvändigt för att tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades eller annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas och för handläggning av ärenden. Min bedömning är att bestämmelsen medger den nu aktuella behandlingen av personuppgifter.

Vidare framgår av SFB⁴⁸ att det i socialförsäkringsdatabasen endast får behandlas sådana personuppgifter som avser personer som omfattas eller har omfattats av verksamhet enligt de ändamål som anges i SFB,⁴⁹ eller personer om vilka uppgifter på annat sätt behövs för handläggningen av ett ärende.

Denna bestämmelse medger enligt min bedömning att de nu aktuella uppgifterna behandlas i socialförsäkringsdatabasen.

Förstärkt sekretesskydd för uppgifterna hos Försäkringskassan

Förslag: Ett tillägg ska införas i 27 kap. 1 § 3 OSL om att den sekretess som gäller hos Skatteverket även ska gälla hos Försäkringskassan för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat för utredning och fastställande av tillämplig lagstiftning.

Skälen för förslaget: Så som tidigare redogjorts för omfattas de aktuella uppgifterna av absolut sekretess hos Skatteverket.⁵⁰ Den sekretessbestämmelse som gäller hos Försäkringskassan har ett rakt skaderekvisit, det vill säga presumtionen är att uppgifterna ska lämnas ut.⁵¹

⁴⁷ 114 kap. 2 och 7 §§ SFB.

⁴⁸ 114 kap. 14 § SFB.

⁴⁹ 114 kap. 7 § SFB.

⁵⁰ 27 kap. 1 § OSL.

⁵¹ 28 kap. 1 § OSL.

Mitt förslag om uppgiftsskyldighet innebär att uppgifterna ska föras över från Skatteverket till Försäkringskassan utan föregående begäran, till exempel genom filöverföring. Förslaget innebär dock inte att Försäkringskassan ska få direktåtkomst till uppgifterna. När en uppgift i skattedatabasen förs över och används i Försäkringskassans verksamhet upphör Skatteverkets databassekretess att vara tillämplig på uppgiften.⁵² Eftersom Försäkringskassans sekretessbestämmelse har ett rakt skaderekvisit innebär det att sekretesskyddet för uppgifterna blir svagare än hos Skatteverket. Detta skulle bli fallet även om Försäkringskassan fick direktåtkomst och använde uppgifterna i sin handläggning. Behovet av och styrkan i en sekretess bestäms inte enbart med hänsyn till sekretessintresset. Det måste i varje sammanhang läsas mot intresset av insyn i myndighetens verksamhet.

För att avgöra om ett tillägg behöver göras i OSL med anledning av förslagen om ett utökat informationsutbyte är motiven till den stränga skattesekretessen av intresse. Avvägningen mellan å ena sidan de enskildas skyddsintresse och å andra sidan offentlighetsintresset framkommer på flera ställen i förarbetena, där man även hänvisar till tidigare uttalanden om betydelsen av att offentlighetsprincipen verkligen upprätthålls vid de avvägningar som aktualiseras i samband med tillkomsten av den nya sekretesslagstiftningen. Det påpekas å andra sidan att skyddsaspekten får särskild tyngd av de skattskyldigas långtgående plikt att lämna uppgifter om sina förhållanden och det sägs vidare, att även om många av de uppgifter som förekommer i självdeklarationer är av alldaglig beskaffenhet, kan det inte bortses från att många deklaranter skulle uppleva det som integritetskränkande om alla dessa uppgifter kom till offentligheten.⁵³

Avvägningen mellan dessa intressen resulterade således i nu gällande regler. De uppgifter som ska överföras till Försäkringskassan, och som setts som särskilt skyddsvärda i Skatteverkets verksamhet, skulle med nuvarande lagstiftning få ett väsentligt svagare skydd i Försäkringskassans verksamhet än hos Skatteverket, något som jag bedömer inte kan anses motiverat. Mot denna bakgrund är min bedömning att ett tillägg behöver göras i 27 kap. 1 § 3 OSL.

⁵² Prop. 2010/11:78 s. 23 f.

⁵³ Prop. 1979/80: 2 Del A s. 253 ff.

27.4.2 Uppgiftsskyldighet för Skatteverket i SFB

Förslag: Det ska införas en ny bestämmelse i SFB, 110 kap. 34 a §, om skyldighet för Skatteverket att lämna uppgifter till Försäkringskassan för utredning om eller fastställande av tillämplig lagstiftning enligt förordning 883/2004.

Skälen för förslaget: En motsvarande uppgiftsskyldighet som föreslås för SdbF behöver finnas i SFB. De uppgifter som finns hos Skatteverket – och som Försäkringskassan behöver för att beslut om tillämplig lagstiftning ska kunna fattas på ett så korrekt och fullständigt underlag som möjligt – finns enligt uppgift från Skatteverket ofta i Skatteverkets utredningar eller revisioner, vilka handläggs i pappersakter. Alla uppgifter finns således inte i skattedatabasen. Det är, som angetts i avsnitten ovan, uppgifter om inkomst av tjänst, anställning och bosättning. För att Skatteverket ska kunna kontakta Försäkringskassan och lämna uppgifter i dessa ärenden räcker det således inte med en uppgiftsskyldighet i SdbF. En motsvarande uppgiftsskyldighet behövs därför i SFB.

De överväganden som gjorts i tidigare avsnitt i detta kapitel för förslagen till ändringar i SdbF är relevanta även för detta förslag – särskilt när det gäller behovet av informationsutbytet, behovet av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet och det förstärkta sekretessskyddet för uppgifterna hos Försäkringskassan (se avsnitt 27.4.1.). Skälen för förslaget till ny 110 kap. 34 a § SFB utvecklas därför inte ytterligare i detta avsnitt.

Vissa av de överväganden som gjorts för SdbF, bland annat om tillåten personuppgiftsbehandling hos Skatteverket, är dock inte aktuella för detta förslag, eftersom förslaget i SFB tar sikte på de ärenden som handläggs manuellt och inte innebär någon registrering av personuppgifter eller automatiserad behandling.

28 Behov av fortsatt utredning

28.1 Utred vidare behovet av prövning av uppehållsrätt

Bedömning: Sverige har för närvarande inget systematiskt sätt att pröva om medborgare i Europeiska unionen (EU)/Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) som har för avsikt att stanna längre tid än tre månader i landet har uppehållsrätt. Behovet av en sådan ordning och hur den i så fall ska administreras bör utredas vidare.

Skälen för bedömningen: 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 (rörlighetsdirektivet)¹ Upphållsrätten enligt rörlighetsdirektivet inträder automatiskt förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. En varaktig uppehållsrätt kan ge rätt till folkbokföring.

En EU/EES-medborgare har uppehållsrätt i tre månader utan att några villkor eller formaliteter måste vara uppfyllda utom att personen ska ha ett giltigt pass eller ett nationellt identitetskort. Samma regler gäller för EU/EES-medborgarens familjemedlemmar som är medborgare i ett tredje land och som följer med eller ansluter till EU/EES-medborgaren i Sverige. En tredjelandsmedborgare måste alltid visa upp ett giltigt pass.²

¹ EUT L 158/77, 30.4.2004 s. 77–123.

² Artikel 6 i direktiv 2004/38/EG

För vistelser som är längre än tre månader krävs att EU/EES-medborgaren antingen har uppehållsrätt enligt utlänningslagen eller ett uppehållstillstånd. Upphållsrätten behöver inte fastställas genom någon prövning, utan inträder automatiskt när EU/EES-medborgaren uppfyller något av kraven enligt utlänningslagen. En EU/EES-medborgare som inte uppfyller kravet för uppehållsrätt måste ha ett uppehållstillstånd för vistelser längre än tre månader.

I den kartläggning som utredningen gjort rörande hur andra medlemsstater hanterar frågan om uppehållsrätt i samband med gränsöverskridande personrörlighet så framgår att vissa andra stater har en betydligt mer omfattande prövning än vad som är fallet i Sverige.

Förenklat kan sägas att dessa andra stater har en uttalad skyldighet för personer som avser att vistas i landet längre tid än tre månader att anmäla sig till en myndighet. Den ansvariga myndigheten kan vara motsvarande en svensk kommun eller polismyndighet. Anmälan måste göras inom en eller ett par veckor från det att vistelsen påbörjades. I samband med anmälan görs en prövning om personen har uppehållsrätt. Om så inte är fallet finns möjlighet att avvisa personen från landet efter en individuell prövning. För de personer som man vid detta tillfälle konstaterar har uppehållsrätt och som senare ansöker om socialt bistånd eller en förmån som har karaktären av socialt bistånd (s.k. särskild icke avgiftsfinansierad kontantförmån) kan frågan om uppehållsrätt prövas igen. I dessa fall kan man bedöma att personen i fråga nu ligger de sociala trygghetssystemen till last och därmed inte längre har uppehållsrätt. Personen kan då komma att avvisas från landet efter en individuell prövning.

Den svenska ordningen innebär att den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige ska folkbokföras. Ett villkor för att en inflyttad ska kunna folkbokföras är att han eller hon har uppehållstillstånd om så krävs eller uppehållsrätt. För att sedan kunna folkbokföras måste dessutom de övriga villkoren vad gäller om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år uppfyllas.

Det är individen själv som ansöker om att bli folkbokförd. Detta innebär att det är möjligt att vistas under lång tid utan att uppehållsrätten någonsin kommer att prövas. Det finns stora praktiska fördelar att vara folkbokförd så för de personer som uppfyller villkoren torde incitamenten att begära att få bli folkbokförd vara stora. Samtidigt finns det personer som inte uppfyller villkoren och

som försörjer sig genom att t.ex. arbeta svart eller på annat sätt. Dessa personer har ingen anledning att begära att få bli folkbokförda. Detta kan bidra till att skapa ett skuggsamhälle där människor vistas i Sverige under lång tid utan att synas i eller kunna ta del av de allmänna systemen.

Frågan om Sverige behöver en mer sammanhållen och omfattande prövning av om personer som vistas i landet har upphållsrätt är komplicerad och spänner över flera samhällsområden än enbart frågan om tillgång till de sociala trygghetssystemen, även om detta är en viktig del. Jag gör bedömningen att det finns skäl att se över behovet av att kunna pröva om EU/EES-medborgare som vistas i Sverige längre tid än tre månader har uppehållsrätt. Behovet av en sådan ordning och hur den bör utformas för att vara i överensstämmelse med EU-rätten och hur den ska administreras bör därför utredas vidare.

28.2 Politiska ställningstaganden är nödvändiga även när det gäller gränsöverskridande personrörlighet

Bedömning: Möjligheterna att underlätta för myndigheters tolkning av tillämpning av EU-rätten genom att utarbeta någon form av förarbeten bör utredas vidare.

Skälen för bedömningen: De sociala välfärdssystemen är ofta i centrum för den politiska debatten. Olika ställningstaganden mellan fördelningspolitiska effekter, individuella drivkrafter, finansiella konsekvenser, finansieringsmodeller, m.m. är centrala politiska ställningstaganden. Dessa frågeställningar är relevanta också när det gäller gränsöverskridande personrörlighet och den nationella tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)³.

Ett uttryck för detta är att regeringen i budgetpropositionen för 2017 har angett sin uppfattning om hur samordningsbestämmelserna bör utvecklas på en rad områden bl.a. för att bättre återspegla de nya

³ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

rörlighetsmönstren inom EU. Regeringen anser att ”denna utveckling bör också värna enskildas rättigheter och medlemsstaternas rätt att själva utforma sina socialförsäkringssystem, särskilt med hänsyn till de nationella trygghetssystemens långsiktiga finansiella hållbarhet. Bestämmelserna bör ge en effektiv och ändamålsenlig samordning som främjar den fria rörligheten för personer utan att harmonisera medlemsstaternas system. Bestämmelserna ska även verka för att förbättra människors levnadsstandard och egna försörjning. Balansen mellan den enskildes sociala skydd och ansvars- och kostnadsfördelning mellan medlemsstaterna måste också finnas i bestämmelserna.”⁴

Regleringen kring välfärdssystemen och gränsöverskridanden personrörlighet präglar av en omfattande och komplex juridisk reglering där svensk nationell rätt samspelar med sekundär och primärrätt samt rättspraxis inom EU samt andra internationella rättskällor, t.ex. FN-konventioner som Sverige ratificerat.

När det gäller samordningsreglerna inom EU sker utvecklingen genom att förordningen omförhandlas mellan medlemsstaterna och Kommissionen. Detta sker förhållandevis sällan. Den tidigare förordning 1408/71 har ersatts av förordning 883/2004 som började tillämpas 1 maj 2010. Regeringens redovisade uppfattning ovan är en följd av att kommissionen har aviserat att förhandlingar om en ny samordningsförordning bör inledas. Kommissionen har i december 2016 presenterat ett nytt förslag till samordningsförordning som nu ska förhandlas. EU-rätten är vidare under kontinuerlig utveckling genom EU-domstolens rättspraxis, där tolkningar ofta görs mot intentionerna i fördraget. EU-domstolen använder sig i dessa fall av en ändamålstolkning i förhållande till primärrätten. Av de senaste 10–15 årens praxisutveckling inom området för samordning av sociala trygghetssystem kan man skönja att domstolen dessutom successivt till viss del förändrat sin bedömning av ändamålet med den fria rörligheten för personer. Praxis har gått från en stark betoning på individens frihet att röra sig över nationsgränserna till att medge att medlemsstaterna i vissa situationer får införa restriktioner i den fria rörligheten.

En viktig aspekt av lagstiftningsprocessen inom EU är att det inte tas fram några egentliga förarbeten som är en viktig del i svensk rätt. Propositioner, yttranden från Riksdagens utskott och yttranden från

⁴ Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 10, s. 41–42.

Lagrådet är exempel på viktiga förarbeten i Sverige. Dessa förarbeten betraktas som en rättskälla i sig och bedöms vara av betydligt större vikt som sådan än i många andra länder. Förarbetena har därmed betydelse för de rättsvårdande instansernas tolkning av gällande nationell rätt och får därmed betydelse för myndigheternas tillämpning och domstolarnas praxisutveckling.

Myndigheter och domstolar i Sverige kan när det gäller att tolka och tillämpa svensk respektive EU-rätt förenklat sägas ha att hantera två olika rättsliga modeller, en med förarbeten att utgå ifrån och en utan. Detta i kombination med den svenska förvaltningsmodellen med en tydlig ansvarsfördelning där myndigheter står för en oberoende tolkning och tillämpning av lagstiftning utan inblandning från den lagstiftande nivån innebär särskilda utmaningar. I de flesta stater inom EU finns en mer direkt styrning från regeringen ner i administrationen som svarar för tolkning och tillämpning. Ministerstyret är normen. Frågan hur förändrad EU-lagstiftning ska tolkas och tillämpas i en nationell kontext kan därmed i dessa förvaltnings-system göras utifrån både juridiska och politiska utgångspunkter. I Sverige kommer däremot tolkning och tillämpning att göras utan att eventuella politiska utgångspunkter som normalt finns i förarbeten kan vägas in. Detta är en svaghet i det svenska systemet och enligt mig bör möjligheterna att i dessa fall ge de rättsvårdande instanserna tydligare ändamålsbeskrivningar utredas vidare. En sådan förändring måste med nödvändighet ske inom ramen för de regeringsformens regler för regeringens normgivningsmakt och med beaktande av den svenska förvaltningsmodellen i övrigt.

28.3 Kommunal vård i gränsöverskridande situationer

Bedömning: Den gränsöverskridande hälso- och sjukvården enligt förordning 883/2004 behöver utredas ytterligare beträffande de delar som åligger den kommunala hälso- och sjukvården. Det saknas i dag en grundläggande kunskapsöversikt beträffande patienter som får vård i Sverige och där också hänsyn tas till Sveriges uppdelning av ansvaret på flera huvudmän. Jag anser att frågan är så komplicerad, bland annat på grund av att viss hälso- och sjukvård är så intimt sammankopplad med socialtjänstom-

rådet, att en översyn bör göras av en särskild utredning. Socialtjänstlagen ligger även utanför utredningens uppdrag.

Skälen för bedömningen: Den kommunala hälso- och sjukvården, som är nära kopplad till beslut enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) står för cirka 30 procent av den offentliga sektorns hälso- och sjukvårdsutgifter.⁵

Kommunens ansvar enligt LSS gäller i princip gentemot dem som är bosatta i kommunen.⁶ Vid bedömningen av var en person ska anses bosatt kan ledning enligt förarbetena hämtas från folkbokföringslagens bestämmelser om rätt folkbokföringsort. Det förutsätts att en bosättningskommun finns i Sverige.⁷ För tillfälliga besökare från annat land finns inte någon rätt till LSS-insatser och därmed inte heller kommunal hälso- och sjukvård i samband med sådana insatser.

Enligt SoL är det ytterst vistelsekommunen som ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild. Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen (en bosättningskommun) ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer. Personer som inte bedöms ha hemvist i en kommun där de tillfälligt vistas har bara rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation som inte går att lösa på annat sätt. Detta resonemang kan föras även i förhållande till EU/EES-medborgare som bedöms sakna uppehållsrätt och därmed inte har sin egentliga hemvist i Sverige. Bistånd till särskild boendeform eller dagverksamhet bör därför inte bli aktuell och då inte heller kommunal hälso- och sjukvård i samband med sådana insatser. Den gränsöverskridande hälso- och sjukvård i kommunen som däremot kan bli aktuell är den som kommunen ska erbjuda vid bistånd till vistelse på ett korttidsboende enligt SoL. Ett korttidsboende enligt SoL anses vara en sådan boendeform (särskild boendeform) där kommunen har ett hälso- och sjukvårdsansvar. För en person som endast tillfälligt vistas i Sverige skulle bistånd till en tids korttidsboende kunna bli nödvändigt. Behov av korttidsboende skulle till exempel kunna uppstå då en person fått akut (nödvändig) vård på sjukhus och sedan under

⁵ Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 9, s. 27.

⁶ 16 § LSS.

⁷ 16 a § LSS.

en period är för sjuk för hemtransport, men för frisk för sluten vård. I ett sådant läge torde även hemtjänst och hemsjukvård kunna bli aktuellt om EU/EES-medborgaren under sin vistelse bor i ett hem ”i det vanliga bostadsbeståndet” (benämnt ordinärt boende i förslag till ny hälso- och sjukvårdslag, 14 kap. 1 §, prop. 2016/17:43).

För personer som uppfyller kraven för uppehållsrätt gäller lika-behandlingsprincipen, det vill säga dessa personer har samma rättigheter m.m. som övriga personer i Sverige som uppfyller villkoren vad gäller SoL- och LSS-insatser. Då bistånd som beviljas är en boendeform eller dagverksamhet/daglig verksamhet, ska kommunal hälso- och sjukvård erbjudas i samband med biståndet.

Landstingens skyldighet att erbjuda hemsjukvård har överlåtit till kommunerna genom avtal. Det innebär att kommunens skyldighet att erbjuda hemsjukvård inte kan bli större än landstingets innan överföringen. I kommunens hemsjukvård ingår inte läkarinsatser, hemsjukvården är en del av primärvården och har den begränsningen att kommunens ansvar endast omfattar personer som vistas i kommunen. Det är inte känt huruvida avtal finns om hemsjukvård i gränsöverskridande fall.

Sammantaget bedömer jag att den gränsöverskridande hälso- och sjukvården enligt förordning 883/2004 behöver utredas ytterligare beträffande de delar som åligger den kommunala hälso- och sjukvården. Det bör även utredas om kommunal vård ska omfattas av förordning (2013:711) om ersättningar för vissa kostnader för gränsöverskridande hälso- och sjukvård mot bakgrund av att allt större del av kostnaderna för hälso- och sjukvård åligger på kommunerna.

29 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Samtliga förslag träder i kraft den 1 januari 2019.

Ändringarna i hälso- och sjukvårdslagen (2017:000), tandvårdslagen (1985:125), folkbokföringslagen (1991:481), lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m., smittskyddslagen (2004:168), utlänningslagen (2005:716), lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och socialförsäkringsbalken (2010:110) föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Detsamma gäller den föreslagna ändrade lydelsen av förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Jag bedömer dock att det krävs en övergångsbestämmelse till de föreslagna bestämmelserna i 74 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken (SFB) om krav på uppehållsrätt för äldreförsörjningsstöd och 101 kap. 3 § andra stycket SFB om krav på uppehållsrätt för bostadstillägg.

I övergångsbestämmelsen bör anges att den ändrade lydelsen inte ska tillämpas på ansökningar som kommit in före ikraftträdandet. På ansökningar före den 1 januari 2019 ska således äldre bestämmelser tillämpas.

30 Konsekvenser av förslagen

Enligt kommittédirektivet ska utredaren analysera kostnader och konsekvenser av de förslag som lämnas i enlighet med kommittéförordningen samt relevanta internationella regelverk. Utredaren ska belysa vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna har för personer som rör sig mellan Sverige och de övriga staterna i Europeiska unionen (EU)/Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i synnerhet grannländerna. Utredaren ska även analysera hur de förslag som läggs kan utformas så att inte nya gränshinder uppstår mellan länder. Då förslagen även berör personer som rör sig mellan Sverige och tredjeland, är det en aspekt som också belyses i analysen.

Av tilläggsdirektivet, vad gäller eventuella förslag om krav på laglig vistelse, följer vidare att särskilt de administrativa konsekvenserna för de berörda myndigheterna i fråga om tillämpningen av de olika regelverken ska belysas.

Sammantaget bedömer jag att förslagen främst kommer att öka möjligheterna för personer i gränsöverskridande situationer att bedöma om och i vilken omfattning de har ett skydd från de sociala trygghetssystemen i Sverige, underlätta för den gränsöverskridande person- och tjänsterörligheten samt bidra till en ökad rättssäkerhet. Konsekvenserna för de offentliga finanserna är svåra bedöma då det saknas nödvändiga statistiska underlag för hur många personer som omfattas av förslagen. De flesta förslagen kan dock antas beröra ett fåtal personer och med såväl positiva som negativa förväntade margineffekter på intäkter och utgifter. Jag gör därmed bedömningen att förslagen sammantaget inte medför några ökade kostnader eller minskade intäkter för staten som behöver finansieras ytterligare.

30.1 Socialförsäkringen

30.1.1 Rätt till beslut om en person är försäkrad enligt socialförsäkringsbalken

Förslaget i korthet

Genom en ny bestämmelse (4 kap. 6 § socialförsäkringsbalken, SFB) införs en rätt för en person att på begäran få prövat och ett intyg om han eller hon uppfyller villkoren i 4 kap. 3 § SFB (se avsnitt 17.2). Förslaget syftar till att ge den enskilde möjligheten att få kännedom om huruvida han eller hon är försäkrad enligt SFB, utan att behöva ansöka om en förmån. En sådan möjlighet kan vara särskilt viktig i gränsöverskridande situationer, som ofta kan medföra förändringar i den enskildes sociala trygghetsskydd. Vilken lagstiftning som blir tillämplig i dessa fall är bland annat beroende av omständigheterna i det enskilda fallet samt vilka länder som är aktuella, vilket gör att det kan vara svårt för den enskilde att få en uppfattning av sitt försäkringskydd i gränsöverskridande situationer. Detta gäller såväl personer som kommer till Sverige som personer som lämnar landet. Därutöver kan ett sådant beslut till exempel användas vid utsändning till tredje land som Sverige inte har ingått avtal med. Intyget, som stadgar om en person är försäkrad enligt SFB i Sverige, kan då vid behov visas upp för till exempel myndigheter i den staten personen är utsänd till. Med stöd av den föreslagna ändringen i 113 kap. 2 § andra stycket SFB går beslutet att överklaga.

Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Jag bedömer att den föreslagna lagstadgade rätten till intyg om man är försäkrad enligt SFB bidrar till en tydligare och mer rättsäker försäkringssituation för den enskilde, vilket i sin tur kan underlätta och i förlängning främja gränsöverskridande rörelse till och från Sverige. I dag finns enbart möjlighet till intyg om tillämplig lagstiftning i gränsöverskridande situationer inom EU/EES samt med land som Sverige har ingått avtal om social trygghet. Mitt förslag medför att alla personer i gränsöverskridande situationer, både inom och utom EU/EES, kan begära ett intyg om de är försäkrade enligt svensk socialförsäkring.

Gällande utsändning från Sverige bedömer jag att förslaget även kan underlätta för företag att få anställda att låta sig sändas ut till stater utanför EU/EES med vilka Sverige inte har något avtal, då de inför en eventuell utsändning med förslaget kan få en tydligare uppfattning av sitt försäkringsskydd och hur utsändningen kan påverka detta. Svenskt Näringsliv har bland annat upplyst utredningen om att behovet av sådana intyg finns för arbetstagare som sänds ut till vissa länder, såsom Kina, men även för andra länder utanför EU/EES finns liknande behov. Intygen behövs bland annat för att tydliggöra att socialavgifter inte ska behöva betalas i två länder.

Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer

För Försäkringskassan innebär förslaget att fler beslut om intyg kan behöva fattas, eftersom Försäkringskassan i dag inte har någon skyldighet att fatta beslut och utfärda sådana intyg om en person är försäkrad som inte omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen¹ (förordning 883/2004), förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen² (förordning 1408/71) eller avtal om social trygghet. Antalet personer som det kan bli aktuellt för, är svårt att bedöma. Enligt uppgift från Försäkringskassan fattade myndigheten under år 2015 sammanlagt 14 768 beslut om tillämplig lagstiftning med stöd av förordning 883/2004, förordning 1408/71 respektive avtal om social trygghet. Av dessa gällde 4 510 beslut tillämplig lagstiftning vid utsändning av arbetstagare till annan EU/EES-stat enligt artikel 12 i förordningen, varav 4 144 bifall, och 5 604 beslut om tillämplig lagstiftning för arbetstagare med verksamhet i en eller flera stater enligt artikel 13.1 och 13.3 i förordningen. Uppgift saknas om hur många som sänds ut till tredje land som Sverige har ingått något avtal om social trygghet med. Det är därför svårt att förutse hur många som kommer att använda möjligheten att begära föreslaget intyg vid utsändning till tredje land. Jag bedömer

¹ EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

² EGT L 149, 5.7.1971, s. 2.

ändå att antalet beslut som kan bli aktuella vid utsändning som en följd av förslaget är betydligt färre än motsvarande vid utsändning inom EU/EES.

För övrigt bedömer jag att efterfrågan på intyg till personer som arbetar eller bor i Sverige är låg, och att begäran om intyg från dessa personer inte kommer att generera någon ökad belastning för Försäkringskassan.

Konsekvenser för de offentliga finanserna

Jag bedömer att förslaget inte medför några konsekvenser för de offentliga finanserna i Sverige.

Konsekvenser för sysselsättningen

Jag bedömer inte att förslaget ger några sysselsättningseffekter.

Konsekvenser för jämställdheten

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

30.1.2 Ändrade kriterier för bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer

Förslaget i korthet

I kapitel 19 presenterar jag ett förslag om att införa en tydligare skiljelinje mellan prövningen av socialförsäkringsrättslig bosättning i icke gränsöverskridande respektive gränsöverskridande situationer, genom en ändring i 5 kap. 3 § SFB. Nuvarande bestämmelse i 5 kap. 2 § SFB föreslås endast utgöra grund för att bedöma bosättning i icke gränsöverskridande situationer, medan bosättning i gränsöverskridande situationer ska bedömas enbart med stöd av 5 kap. 3 § SFB (se avsnitt 19.3). Som regel är bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer mer komplex än i icke gränsöverskridande situationer, eftersom det ofta krävs att flera omständigheter beaktas och att

en mer utförlig utredning görs för att kunna göra en välvägd bosättningsbedömning. En tydligare skiljelinje bestämmelserna emellan möjliggör vid behov en mer omfattande och välvägd bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer. De kriterier som i dag ligger till grund för bedömningen av bosättning i gränsöverskridande situationer kompletteras och vidareutvecklas. Kriterierna ska endast vara vägledande, förutom kravet på uppehållstillstånd som är ett styrande kriterium.

Vidare föreslår jag att det i SFB ska förtydligas att barns bosättning ska bedömas och fastställas fristående från föräldrarnas (se avsnitt 19.4).

Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Jag bedömer inte att förslagen kommer att medföra några konsekvenser för hur många som rör sig till och från Sverige. Däremot skulle antalet personer som anses vara socialförsäkringsrättslig bosatta i Sverige kunna öka något jämfört med i dag. Regelförändringen berör bland annat tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i Sverige som vistas i landet kortare tid än ett år. I avsnitt 5.2.2 uppskattar jag korttidsmigrationen från tredjeland till i genomsnitt omkring 23 000 personer årligen, även om den siffran ska tolkas med stor försiktighet. Det är alltså sådan migration där vistelsen i Sverige överstiger tre månader men vid mättillfället understiger ett år. Bland dessa finns dock sannolikt en grupp personer som så småningom blir folkbokförda i Sverige, samt vid en socialförsäkringsrättslig bosättningsbedömning skulle uppfylla nuvarande villkor i 5 kap. 2–3 §§ SFB. Bland dessa finns troligen även en del säsongarbetare från tredjeland med uppehålls- och arbetstillstånd. Dessa personer skulle sannolikt inte uppfylla övriga kriterier jag föreslagit för bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer för att anses vara socialförsäkringsrättsligt bosatt i Sverige.

Den nuvarande tillämpningen lägger stor vikt vid att vistelsen ska vara längre tid än ett år för att en person ska anses bosatt i Sverige. Samtidigt gäller sannolikt även det motsatta, nämligen att personer som vistats längre tid än ett år i Sverige vid en samlad bedömning ändå inte anses vara bosatta i landet. Utöver vistelsens längd innebär mitt förslag att även andra kriterier ska ges större vikt vid bedöm-

ningen av huruvida en person ska anses bosatt i Sverige jämfört med hur bedömningen görs i dag och även detta kan innebära en annan bedömning för vissa personer jämfört med i dag. Sammantaget bedömer jag att ökningen av antalet försäkrade för bosättningsbaserade förmåner blir begränsad.

Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer

Mer utvecklade och förtydligade kriterier för att bedöma socialförsäkringsrättslig bosättning i gränsöverskridande situationer i Sverige bidrar framför allt till ett tydligare definierat regelverk, vilket i sin tur bidrar till ökad rättsäkerhet. De föreslagna kriterierna ger större tydlighet i vad som ska beaktas vid bosättningsbedömningen, eftersom den enligt min mening bidrar till en mer ingående och mer välvägd bedömning av huruvida en person har en väsentlig anknytning till Sverige och om han eller hon därmed ska omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet genom bosättning. Jag bedömer även att de föreslagna kriterierna ger ett bättre stöd vid tillämpningen genom att de tydliggör och utvecklar kriterierna för socialförsäkringsrättslig bosättning i Sverige. Detta är helt centralt eftersom bosättning i Sverige är grunden till att avgöra om en person omfattas av socialförsäkringssystemet och i längden tillgång till bosättningsbaserade förmåner, och det är därför viktigt att ha väl utvecklade verktyg för att bedöma anknytning till landet och i förlängningen säkerställa att endast de som ska omfattas av svensk socialförsäkring genom bosättning faktiskt gör det.

Förslaget medför vidare att nuvarande regelverk och tillämpning kan förenklas och förtydligas genom att ett mer likartat regelverk för alla personer i gränsöverskridande situationer införs samt genom att ett mer likartat administrativt tillvägagångssätt och praxis för sådana situationer utvecklas. Genom den föreslagna vidareutvecklingen och kompletteringen av de kriterier som ska ligga till grund för bedömningen av bosättning i Sverige skulle en mer likartad bedömning kunna göras för de flesta personer i gränsöverskridande situationer, oavsett om samordningsbestämmelserna eller enbart svensk rätt ska tillämpas. Detta bedömer jag kommer att bidra till en tydligare och effektivare tillämpning och administration på systemnivå för de ansvariga myndigheterna i dagsläget Försäkringskassan och Pensions-

myndigheten. Å andra sidan, i vissa enskilda fall kan de utökade och vidareutvecklade kriterierna för bosättning enligt 5 kap. 3 § SFB leda till en mer ingående och resurskrävande handläggning för att bedöma bosättning i de enskilda fallen för tillämpande myndigheter.

Vidare är det möjligt att handläggningstiden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, åtminstone vid tillämpning av en ny bestämmelse, kan öka något, då fler aspekter behöver beaktas vid bosättningsbedömningen. Administrationskostnaderna skulle därmed kunna öka något, men jag bedömer att det kan hanteras inom ramen för befintliga förvaltningsanslag.

Gällande förslaget om barns bosättning görs redan i dag vid tillämpning av SFB bedömningar av om barn ska anses bosatta här i landet. I många situationer, såväl nationella som gränsöverskridande, behöver Försäkringskassans handläggare bedöma och fastställa ett barns faktiska bosättning för att kunna bedöma rätten till en förmån. Mitt förslag kan dock leda till att Försäkringskassan behöver göra något fler bedömningar av barns bosättning än i dag, men det finns redan en upparbetad rutin och erfarenhet av sådana bedömningar. Jag bedömer därför att förslaget troligtvis inte kommer att medföra några större administrativa kostnader för Försäkringskassan.

Konsekvenser för de offentliga finanserna

Om fler personer skulle bedömas uppfylla villkoren för att vara försäkrade för bosättningsbaserade förmåner i SFB, skulle det kunna medföra ökade försäkringsutgifter. Som beskrivs ovan bedömer jag dock inte att förslaget gör att så många fler kommer att bli försäkrade för bosättningsbaserade förmåner. Vidare bör i detta sammanhang understrykas att en person som bedöms som bosatt i Sverige enligt det föreslagna begreppet jämfört med det tidigare begreppet inte är det samma som att denne kommer att erhålla socialförsäkringsförmåner eftersom han eller hon även måste uppfylla de aktuella förmånsvillkoren. Jag bedömer även att förslaget ger en bättre och tydligare grindvakt till socialförsäkringen, genom att de som bedöms vara socialförsäkringsrättsligt bosatta har en tydligare anknytning till Sverige.

Förtydligandet om att barns bosättning ska bedömas enskilt bör inte innebära någon större förändring jämfört med i dag. Att ett barn

ska vara bosatt i Sverige är ett villkor för rätt till ersättning för bland annat föräldrapenning och närståendepenning. Men det kan inte utslutas att det ändå förekommer att föräldrapenning på sjukpenningnivå utbetalas till föräldrar som är folkbokförda i Sverige men arbetar och bor med sina barn i ett annat EU/EES-land, då Sverige har ett mer omfattande försäkringsskydd vid vård av barn än i det flesta andra medlemsstater i kombination med att risken för upptäckt bedöms vara liten. Vid ett förtydligande att barns bosättning ska bedömas fristående från föräldrarnas, ökar möjligheten att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar.

Konsekvenser för sysselsättningen

Jag bedömer inte att förslaget ger några sysselsättningseffekter.

Konsekvenser för jämställdheten

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

30.1.3 Egenföretagare med fast driftsställe i Sverige verksamma utomlands

I kapitel 18 presenteras ett förslag till förtydligande av 6 kap. 2 § andra stycket SFB. För fysiska personer som bedriver näringsverksamhet med fast driftsställe i Sverige ska verksamhet som hänför sig till driftstället anses som arbete i Sverige, även om arbetet utförts i ett annat land (se avsnitt 18.6.4.). Förslaget bedömer jag endast vara ett förtydligande av vad som gäller redan i dag, och bör därför inte medföra några ekonomiska, administrativa eller andra konsekvenser.

30.1.4 Utsändning av arbetstagare till och från Sverige

Förslagen i korthet

I kapitel 18 presenterar jag ett par förslag som rör utsändning av arbetstagare till en annan stat. Förslaget om att den utsände behöver uppfylla villkoren i 4 kap. 3 § SFB för att arbetet ska anses som arbete i Sverige bedömer jag endast vara ett förtydligande, som inte medför några ekonomiska, administrativa eller andra konsekvenser (se avsnitt 18.6.4).

För utsända arbetstagare av annan än statlig arbetsgivare, enligt 6 kap. 4 § andra stycket SFB, föreslår jag en möjlighet för Försäkringskassan att medge att arbete utomlands som utsänd anses som arbete i Sverige i som längst tre år (se avsnitt 18.6.3). De konsekvenser som beskrivs nedan avser detta förslag.

Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Förslaget bedömer jag kan bidra till att underlätta rörligheten över gränserna mellan Sverige och tredje land som Sverige inte har något avtal om social trygghet med. Till vilken grad är svårt att bedöma, då uppgift om hur många som är utsända till tredje land saknas. De uppgifter som finns rör utsända arbetstagare från Sverige till en annan medlemsstat i EU/EES genom Försäkringskassans registrering av A1-intygen. Under åt 2015 utfärdade Försäkringskassan drygt 4 000 A1-intyg till utsända arbetstagare från Sverige till en annan medlemsstat. Utsändning till tredje land bedömer jag vara mindre vanligt än så.

Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer

Förslaget bedömer jag underlättar för svenska företag att verka och konkurrera på en internationell marknad. Den svenska ekonomin är djupt integrerad i världsekonomin. För företag verksamma på den globala marknaden är det viktigt att personal som är utsänd har en adekvat social trygghet. De utsändningsregler som finns fyller en viktig funktion i detta avseende, och en möjlighet till förlängning ger ytterligare bättre förutsättningar.

Förslaget borde inte medföra några ökade administrativa bördor för Försäkringskassan, eftersom det inte kan anses utvidga person-

kategorierna utan enbart är en möjlighet att fortsatt vara försäkrad vid förlängning av utsändningstiden. Försäkringskassan är den myndighet som har detta uppdrag. Förslaget kan dock resultera i något fler beslut, men jag bedömer ändå att den ökningen blir begränsad.

Konsekvenser för de offentliga finanserna

Jag bedömer inte att förslaget kommer att medföra att särskilt många kommer att utnyttja möjligheten till förlängning till land utanför EU/EES, utan det kommer att vara en relativt liten grupp och förslaget kommer. Som beskrivs ovan torde vidare det främsta alternativet till förlängd utsändning vara arbete i Sverige. Några ökade försäkringsutgifter eller minskade skatteintäkter bedömer jag därför inte föreligger.

Konsekvenser för sysselsättningen

Jag bedömer inte att förslagen får någon inverkan på sysselsättningen i Sverige. Under utsändningstiden fortsätter arbetstagaren att omfattas av svenskt socialförsäkringsskydd, och arbetsgivaren betalar därmed socialavgifter för den utsända. För de flesta som sänds ut ett år i dag torde det främsta alternativet till en förlängning av utsändningstiden vara att återvända till sin anställning i Sverige.

Konsekvenser för jämställdheten

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

30.1.5 Utökat försäkringsskydd för medföljande till biståndsarbetare och statligt utsända arbetstagare

Förslagen i korthet

I kapitel 21 redovisas flera förslag som särskilt berör maka eller make till biståndsarbetare och statligt utsända arbetstagare. För medföljande make eller maka till biståndsarbetare föreslår jag att efterskyddstiden i

6 kap. 12 § SFB även ska gälla för dem. Efterskyddstiden ska börja löpa dagen efter att han eller hon har återvänt till Sverige, om utlandstjänstgöringen varat som längst fem år. Detta ska endast gälla om medföljande maken eller maken har återvänt omedelbart till Sverige efter avslutad utlandsvistelse. Förslaget ger likartad rätt till arbetsbaserade förmåner för medföljande make eller maka till biståndsarbetare som för biståndsarbetare, och medför även att de får en reell möjlighet till vilande sjukpenninggrundande inkomst (SGI) under utlandsvistelsen i enlighet med 26 kap. 24 § SFB (se avsnitt 21.1.2).

För medföljande till statligt utsända arbetstagare föreslår jag att det ska införas särbestämmelser för medföljande make eller maka till statligt anställda gällande efterskyddstid och vilande SGI. Därutöver föreslås vissa särskilda villkor för föräldrapenning. Förslaget innebär att det vid fastställande av 240-dagarsvillkoret ska bortses från utlandsvistelsen (se avsnitt 21.2.4).

Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Förslaget om efterskydd för medföljande make eller maka till biståndsarbetare och statligt utsända bedömer jag kunna underlätta för statliga arbetsgivare att sända ut personal utomlands. Som framhållits av tidigare utredningar kan medföljandes situation påverka en anställds benägenhet att söka utlandstjänst negativt.

Till vilken grad mina förslag kommer att få en positiv inverkan på gränsöverskridande rörelse för biståndsarbetare, statligt utsända och deras medföljande är svårt att uppskatta. Dock berör förslaget en relativt liten grupp. Enligt uppgift från Utrikesdepartementet var 662 personer utsända vid utlandsmyndigheter i januari 2016 från regeringskansliet och myndigheter som Försvarsmakten och Polismyndigheten. Antalet medföljande makar till utsända från Regeringskansliet var under perioden 2006–2015 årligen mellan 278 och 326 personer. Därutöver tillkommer en del personer som statliga myndigheter skickar ut men som inte är knutna till Sveriges utlandsmyndigheter. Säkra uppgifter om antalet utsända biståndsarbetare saknas också. Enligt uppgift från Sida hade de 171 personer utsända i januari 2017 med 110 medföljande makar. Därutöver hade Svenska missionsrådet tecknat privata försäkringar för cirka 300 biståndsarbetare knutna till organisationer som finns under deras paraply-

organisation. Med antagandet att andelen medföljande bland dessa motsvarar Sidas biståndsarbetare, kan antalet medföljande till dessa uppskattas till cirka 200 makar.

Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer

Som beskrivs ovan berör förslagen ytterst få personer, och jag bedömer att antalet ärenden hos Försäkringskassan inte kommer att öka nämnvärt som en följd av förslaget.

För myndigheter som Försvarsmakten och Polismyndigheten bedömer jag att förslaget kommer underlätta för myndigheterna att sända ut anställda. Försvarsmakten har uppmärksammat utredningen på att villkoren för medföljande make och maka är en försvårande omständighet för myndigheten att rekrytera personal för utlandstjänstgöring. Detsamma bedömer jag gäller för biståndsorganisationer.

Konsekvenser för de offentliga finanserna

Jag bedömer att förslagen kan medföra en liten ökning av kostnaderna för socialförsäkringssystemet, eftersom det innebär att medföljande familjemedlemmarna till biståndsarbetare kommer att kunna omfattas av de arbetsbaserade förmånerna och få en fastställd SGI baserat på den tidigare inkomsten när de återvänder till Sverige. Det betyder att de kan begära förmåner som föräldrapenning baserade på SGI-nivå. Av redovisningen ovan framgår dock att gruppen medföljande är relativt liten, så de ökade försäkringsutgifterna kommer att vara försumbara. Som beskrivs ovan var antalet medföljande makar till utsända från Regeringskansliet årligen mellan 278 och 326 personer under åren 2006–2015. För personer som vistats långa perioder utomlands utan att arbeta är troligtvis den sjukpenninggrundande inkomsten dessutom låg. Därutöver anser jag att SGI:n inte ska omräknas med anledning av löneutvecklingen i Sverige eller indexeras i relation till antal år utomlands. Sammantaget borde därför kostnaderna i relation till dessa förslag vara mycket begränsade.

Om förslagen medför att fler personer kommer att sändas ut, bedömer jag inte heller att det medför några minskade skatteintäkter som behöver finansieras. De som sänds ut av staten anses vara arbetstagare i Sverige och betalar därmed skatt i Sverige under utlands-

vistelsen. Biståndsarbetare kan dock i vissa fall betala skatt där de arbetar.

Förslaget om särskilda villkor för föräldrapenning för medföljande till statsanställda kan förväntas innebära vissa ökade försäkringsutgifter, i första hand vad gäller föräldrapenning. Men även om det kan innebära en viss ökning av antalet medföljande som återvänder till Sverige i samband med att de blir föräldrar bedöms antalet helt nya ärenden dock vara begränsat. Det understryks av det faktum att gruppen medföljande är relativt liten (se ovan). Ett mer troligt scenario är att förändringen skulle möjliggöra för föräldrar att optimera sitt uttag av föräldrapenning på ett bättre sätt i förhållande till barnets utveckling och inte som i dag avvakta tills kvalifikationsvillkoret på 240 dagar har uppnåtts. Mitt förslag kommer därför troligtvis leda till marginella kostnadsökningar och snarare en tidigareläggning av när föräldrapenningen tas ut. Det finns även en kostnadsbegränsning genom att de medföljandes SGI inte följer löneutvecklingen eller indexeras.

Konsekvenser för sysselsättningen

Som beskrivs ovan kan medföljandes situation påverka en anställds benägenhet att söka utlandstjänst negativt. Utredningen har även informerats om att fler och fler svenska biståndsorganisationer väljer att anställa biståndsarbetare i tredjeland i stället för att använda sig av utsändningsreglerna i SFB. Ändrade möjligheter för medföljande make och maka att bibehålla sitt försäkringsskydd i Sverige kan därmed bidra till fler sysselsatta genom att fler biståndsarbetare och statligt anställda kommer att sändas ut. De utsända beskattas vanligtvis i Sverige. Vidare är en möjlig konsekvens av förslagen att de också kommer att bidra till att färre sysselsatta i Sverige genom att fler makar, i absoluta tal, kommer att följa med sin partner till utlandstjänstgöring, som annars skulle ha arbetat i Sverige. Min bedömning är att dessa båda effekter på det stora hela kommer att ta ut varandra, så att nettoeffekten på sysselsättningen i stort sett blir noll.

Konsekvenser för jämställdheten

Som beskrivs i avsnitt 21.2.4 kan det ibland vara svårt för medföljande make eller maka att arbeta under utsändningstiden, vilket även kan försvåra möjligheten att få arbete vid återkomsten till Sverige. Medföljande som inte arbetar under utsändningstiden för en svensk arbetsgivare förlorar sin SGI efter tre månader utan arbete, vilket betyder att de vid återkomsten till Sverige inte har rätt till arbetsbaserade förmåner om de inte har återupptagit sitt arbete eller återvänder till Sverige inom ramen för efterskyddstiden. Avsaknaden av SGI-skydd innebär att den medföljande hamnar utanför en viktig del av det svenska socialförsäkringssystemet både under utlandsvistelsen och vid återkomsten till Sverige. Förslagen medför bättre möjlighet för medföljande make och maka att ta ut sina föräldrapenningdagar på sjukpenningnivå, vilket kan bidra till ett mer jämställt uttag av föräldraförsäkringen bland berörda föräldrar.

30.1.6 Krav på uppehållsrätt för rätt till äldreomsorgsstöd och bostadstillägg till pensionärer

Förslagen i korthet

I kapitel 22 presenterar jag förslag på krav på uppehållsrätt för äldreomsorgsstöd och bostadstillägg till pensionärer, som ett ytterligare villkor för rätt till ersättning (se avsnitt 22.5).

Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Förslaget bedöms inte påverka rörligheten till och från Sverige nämnvärt eftersom äldreomsorgsstödet och bostadstillägget för pensionärer endast utgör en del av det totala skyddet för pensionärer. Rörligheten till Sverige från andra EU/EES-stater är dessutom liten bland personer 65 år eller äldre. Dock kan förslaget resultera i att vissa pensionärer som ansöker om dessa förmåner inte anses uppfylla kravet om uppehållsrätt i Sverige, vilket kan leda till att de inte bedöms ha laglig vistelse i landet. Av administrativa skäl kan dock Pensionsmyndigheten inte informera Migrationsverket om beslut i enskilda ärenden, så Pensionsmyndighetens beslut innebär inte nödvändigtvis att personen avvisas från Sverige (se avsnitt 30.4.1). I det här sam-

manhanget är det värt att påpeka att möjligheten för EES-medborgare att omfattas av andra bostättningsbaserade förmånerna som garanti-pension inte påverkas av förslaget.

Konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Förslaget innebär att Pensionsmyndigheten kommer att behöva göra en egen bedömning av uppehållsrätten när personer ansöker om äldre-försörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer, vilket kan antas medföra en viss ökad administration för Pensionsmyndigheten. Beslut om äldreförsörjningsstöd beviljas för en period av högst 12 månader i taget medan beslut om bostadstillägg för pensionärer kan beviljas löpande eller tidsbegränsat, vilket i de här fallen bedöms som lämplig. Beslut om bostadstillägg kan då följa längden på äldreförsörjnings-stödet, det vill säga 12 månader, så att uppehållsrätten fortlöpande kan bedömas. Det tidsbegränsade besluten innebär då att uppehållsrätten kommer att bedömas vid varje ansökan. De administrativa konsekvenserna för Pensionsmyndigheten till följd av förslaget bedömer jag som små.

Konsekvenser för de offentliga finanserna

Förslaget kan förväntas innebära vissa minskade försäkringsutgifter, genom att personer som saknar uppehållsrätt inte kommer att ha rätt till äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer. Men hur vanligt förekommande det kommer att bli är svårt att uppskatta. Enligt Pensionsmyndighetens officiella statistik fick drygt 290 000 pensionärer bostadstillägg utbetalt i december 2015 till ett genomsnittligt årsbelopp på cirka 30 000 kronor per betalningsmottagare. Samma månad utbetalade Pensionsmyndigheten äldreförsörjningsstöd till 21 000 pensionstagare till ett medelårsbelopp på cirka 39 000 kronor.³ Många av dem med äldreförsörjningsstöd kan antas också få bostadstillägg. Effekterna på försäkringsutgifterna bedöms bli små.

³ www.pensionsmyndigheten.se

Konsekvenser för sysselsättningen

Jag bedömer inte att förslagen ger några sysselsättningseffekter.

Konsekvenser för jämställdheten

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

30.2 Arbetslöshetsförsäkringen

Förslagen i korthet

I kapitel 24 redovisas några förslag på ändringar och tillägg i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). För att lösa problematiken med tillämpningen av medlemsvillkoret vid kvarstående medlemskap under arbete i en annan EU/EES-stat, som beskrivs i avsnitt 24.3.4, föreslår jag att det tydligt skrivs in i medlemsvillkoret i 7 § ALF att månader med medlemskap i en arbetslöshetskassa i Sverige under arbete utomlands då svensk lag enligt förordning 883/2004 eller avtal om social trygghet med tredjeland inte är tillämplig, inte får ingå vid prövning av om medlemsvillkoret är uppfyllt (se avsnitt 24.4.2).

För att minska risken att glapp mellan en period i annan medlemsstat och Sverige uppstår, föreslår jag även ändrade regler för inträde i en arbetslöshetskassa (se avsnitt 24.4.3).

Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Förslagen bedömer jag ha mycket liten påverkan på rörligheten för arbetstagare och egenföretagare till och från Sverige. Förslaget om ändring i 7 § ALF innebär endast att medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa under arbete i en annan EU/EES-stat inte kan ligga till grund för uppfyllt medlemsvillkor, vilket främst berör gränsarbetare bosatta i Sverige som blir arbetslösa. Medlemsvillkoret kan i stället uppfyllas genom sammanläggning av perioder, om personen träder in i en svensk arbetslöshetskassa inom åtta veckor från det att försäkringskyddet i det andra landet upphörde.

Min bedömning är att kvarstående medlemskap har uppstått dels för att avgiften är relativt låg, dels för att minska risken för krångel med inträde när den utländska anställningen upphör. Arbetslöshetskassorna informerar de sökande om att de kan stå kvar som medlemmar under kortare arbetsperioder i ett annat land, och de informerar även rutinmässigt de sökande om vikten av ett sammanhängande medlemskap. Så länge arbetslöshetskassorna informerar sina medlemmar om nya gällande regler, ser jag ingen anledning att någon skulle avstå från att anta ett arbete i en annan medlemsstat av det skälet. Tvärtom är förslaget ämnat att motverka en osäkerhet om vad som gäller vid arbete utomlands, och att arbetslöshetskassorna ska kunna lämna tydliga besked vid frågor.

För företagare som startar verksamhet i en medlemsstat som saknar arbetslöshetsförsäkring för företagare innebär lagförslaget, med nuvarande tillämpning av artikel 61.1, att det arbetet inte kan ligga till grund för uppfyllt medlemsvillkor vid arbetslöshet i Sverige. Det gäller om arbetslandet på U1-intyget intygar perioder av verksamhet som egenföretagare som oförsäkrade, vilket enligt uppgift från Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) förekommer efter arbete i Norge och Spanien.

Konsekvenser för arbetslöshetskassorna

Möjligheten att kvarstå som medlem i en svensk arbetslöshetskassa kommer fortsättningsvis att finnas, men förslaget innebär att drivkraften att kvarstå minskar. Vissa minskade intäkter i form av inbetalade medlemsavgifter för personer som arbetar i en annan EU/EES-stat kan därmed förväntas bli en margineffekt. Vilka summor vi talar om är svåra att uppskatta, då det saknas uppgift om hur vanligt förekommande kvarstående medlemskap under arbete utomlands i dagsläget är. Säkerligen kommer dock många som i dag kvarstår som medlemmar under kortare arbete utomlands också göra det med ändrade regler, till följd av de låga avgifterna för att kvarstå och den transaktionskostnad som kan finnas för den enskilde av att lämna och återinträda.

Drivkraften att kvarstå som medlem i en arbetslöshetskassa finns i dag framför allt för gränsarbetare i Danmark, då oförsäkrat arbete i Danmark med rådande tillämpning inte kan ligga till grund för upp-

fyllt medlemsvillkor. Men en allmän osäkerhet om vilka regler som gäller kan också leda till att personer kvarstår, fastän arbetet utomlands kan ligga till grund för uppfyllt medlemsvillkor.

År 2013 fanns omkring 16 000 gränsarbetare i Danmark och 30 000 gränsarbetare i Norge. Därutöver bodde omkring 10 000 respektive 32 000 svenska medborgare i arbetsför ålder i Danmark och Norge (se avsnitt 5.3). Min bedömning är ändå att en liten andel av dessa är medlemmar i en svensk arbetslöshetskassa. Oavsett bedömer jag att mitt förslag inte kommer att få någon större inverkan på de inbetalda medlemsavgifterna. Vid antagande om att så många som 1 000 personer som i dag kvarstår som medlemmar inte skulle göra det med nya regler, och att deras medlemsavgift i genomsnitt uppgår till 120 kronor samt att de har en genomsnittlig dagpenning motsvarande den i december 2016 om 710 kronor, så innebär det minskade intäkter per månad på cirka 42 500 kronor⁴. Arbetslöshetskassorna har tillsammans omkring 3,5 miljoner medlemmar, så även om förslaget skulle kunna påverka medlemsantalet med rent av några promille bör den ekonomiska nettoeffekten vara hanterbar.

Konsekvenser för de offentliga finanserna

Förslaget bedömer jag endast har begränsade effekter på de offentliga finanserna. Något färre personer med kvarstående medlemskap under arbete i Danmark, enligt resonemangen ovan, ger marginellt minskade intäkter i form av inbetalda finansieringsavgifter. Försäkringsavgifterna bedömer jag också påverkas marginellt, då arbete i en annan medlemsstat vanligtvis kan ligga till grund för uppfyllt medlemsvillkor. Främst efter oförsäkrat arbete i Danmark skulle det kunna uppstå en situation där en sökande endast beviljas grundbeloppet, som med nuvarande tillämpning beviljas inkomstrelaterad ersättning genom att kvarstå som medlem. Sammanläggning av perioder för uppfyllande av arbetsvillkoret är relativt ovanligt, i genomsnitt cirka 2 000 gränsarbetare per år varav drygt 80 procent efter arbete i Norden enligt statistik från IAF. De flesta beviljas inkomstrelaterad ersättning och skulle med föreslagna regler sannolikt också göra det.

⁴ Minskad medlemsintäkt per månad: $1\,000 \times 120 = 120\,000$ kronor. Effekt på finansieringsavgift till staten per månad: $1\,000 \times 710 \times 1,31/12 = 77\,500$ kronor. Nettominskning av medlemsintäkter för arbetslöshetskassorna per månad: $120\,000 - 77\,500 = 42\,500$ kronor.

Så även minskningen av försäkringsutgifterna som en följd av förslagen bedömer jag bli försumbara.

Konsekvenser för sysselsättningen

Jag bedömer inte att förslagen ger några sysselsättningseffekter i Sverige.

Konsekvenser för jämställdheten

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

30.3 Hälsa- och sjukvården

Förslagen i korthet

Utifrån bland annat att Europeiska kommissionen har uppmärksammat svårigheter rörande tillgång till svensk hälso- och sjukvård (till patientavgift) för personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige är behörig stat, men som inte är folkbokförda i landet, föreslår jag ett förtydligande i 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (HSL) av landstingens skyldighet att erbjuda vård till de personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige bedöms som behörig stat genom arbete eller EU-rättslig bosättning, samt dess familjemedlemmar. Även kostnadsansvaret i vissa gränsöverskridande situationer där Sverige inte är behörig stat tydliggörs (se avsnitt 25.5).

Likartade förändringar föreslås för 5 a § tandvårdslagen (1985:125) och 4 § punkt 2 lagen om läkemedelsförmåner m.m. (2002:160). Följdändringar föreslås även för 2 § lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, 2 § lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi, 7 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168) samt 5 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Förslagen bedömer jag inte har någon direkt betydelse för hur många personer som kommer till Sverige. Redan i dag bör alla EU/EES-medborgare som omfattas av samordningsbestämmelserna och har Sverige som behörig stat ha tillgång till hälso- och sjukvård. Den begränsade effekten av förslaget understryks av att endast 24 intyg om bosättning i Sverige enligt förordning 883/2004 vid skrivande stund har utfärdats av Försäkringskassan enligt uppgift från myndigheten. Däremot kan föreslagen ha en positiv långsiktig effekt på gränsöverskridande rörelse till Sverige eftersom det tydliggör regelverket kring tillgång till vård i Sverige och därmed bidrar till en mer rättsäker situation för den enskilde.

Konsekvenser för regioner, landsting och kommuner

Jag bedömer att förslaget om ändring i 8 kap. 2 § HSL i kombination med en översyn av nuvarande möjlighet att få intyg från Försäkringskassan underlättar för hälso- och sjukvården vid mottagandet av patienter från andra EU/EES-stater och andra gränsöverskridande situationer i Sverige. Det borde även underlätta för personer som inte är folkbokförda i landet. Några ökade administrativa kostnader med hantering av intygen bedömer jag inte föreligger, särskilt mot bakgrund av de fåtal intyg som hittills har utfärdats.

Förslaget om förtydligande av kostnadsansvaret i vissa gränsöverskridande situationer där Sverige inte är behörig stat bedömer jag vara positivt för Sveriges landsting och kommuner, eftersom det ger en tydligare rättslig grund för att fakturera behörigt land för vårdkostnaderna (vilket i dessa fall inte är Sverige). Förslaget syftar till att tydliggöra kostnadsansvaret för vissa gränsöverskridande situationer när en person bor och är folkbokförd i Sverige, men arbetar i ett annat EU/EES-land. Intresset för att åberopa förordningen ligger här egentligen inte hos den enskilde, eftersom den har tillgång till hälso- och sjukvård även enligt 8 kap. 1 § HSL. Intresset för att åberopa en gränsöverskridande situation ligger i stället hos den vars betalningsansvar skulle kunna undvikas genom att åberopa förordningen, det vill säga vårdgivaren/landstinget och i förlängningen staten. I dessa fall ska kostnaderna inte bäras av Sverige eftersom Sverige inte är behörig stat.

Dock återstår vissa administrativa problem gällande möjligheten för vårdnadsgivare att fånga upp denna grupp på grund av vårdgivarnas och landstingens administrativa rutiner. Om landstingen och vårdgivarna i framtiden kan utveckla sin administration finns potential till minskade utgifter genom att de aktuella vårdkostnaderna faktureras den behöriga staten i stället för att bäras av landstingen. Det är i dag utan tillförlitlig statistik svårt att uppskatta hur stor denna grupp är, eller hur stor den uteblivna intäkten i dagsläget är (se vidare kapitel 25).

Konsekvenser för de offentliga finanserna

Jag bedömer inte att förslaget om förtydligande om vem som har tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige utifrån samordningsbestämmelserna kommer att medföra några betydande konsekvenser för de offentliga finanserna. Som beskrivs ovan bör alla EU/EES-medborgare som omfattas av samordningsbestämmelserna och har Sverige som behörig stat redan i dag ha tillgång till hälso- och sjukvård. Förslaget om tydliggörande av kostnadsansvaret bedömer jag långsiktigt kan ha en positiv inverkan på de offentliga finanserna (se ovan).

Konsekvenser för sysselsättningen

Jag bedömer inte att förslaget ger några sysselsättningseffekter.

Konsekvenser för jämställdheten

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

30.4 Övriga förslag

30.4.1 Förändringar i utlänningslagen

Förslagen i korthet

I kapitel 22 presenteras några ändringar i utlänningslagen (2005:716, UtlL). Jag föreslår en bredare definition av det sociala biståndssystemet i 8 kap. 9 § UtlL, som reglerar uppehållsrätten för EES-medborgare de första tre månaderna i Sverige. Orimlig belastning på det sociala biståndssystemet bör inte begränsas till socialtjänstlagen, eftersom även andra förmåner än de som utgår enligt socialtjänstlagen kan anses omfattas av det sociala biståndssystemet.

Jag föreslår även ett förtydligande i 8 kap. 3 § 3 och 4 UtlL att en EES-medborgare, förutom en heltäckande sjukförsäkring, även ska ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet, för att ha uppehållsrätt överstigande tre månader i Sverige. Syftet med förändringen är att få bättre överensstämmelse med lydelsen i artikel 7.1 b i det så kallade rörlighetsdirektivet⁵.

Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Förslaget om en bredare definition på det sociala biståndssystemet i 8 kap. 9 § UtlL bedömer jag kan möjligen få en viss inverkan på antalet personer med uppehållsrätt i Sverige. Med en bredare definition omfattas även de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som Sverige har anmält till bilaga X i förordning 883/2004, i dagsläget äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer. Men i och med att jag också föreslår krav på uppehållsrätt för att kunna beviljas dessa förmåner (se avsnitt 30.1.6), bedömer jag att utökningen med just de förmånerna inte har någon betydelse för vilka som kan avvisas. Viss osäkerhet råder dock kring vissa medicinska vårdinsatser som hemtjänst, som skulle kunna omfattas av

⁵ 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 p. 77–123.

den bredare definitionen på det sociala biståndssystemet. På sikt kan däremot även andra förmåner inom det sociala trygghetssystemet komma att omfattas av den bredare definitionen, beroende på hur nationell och EU-domstolens rättspraxis utvecklas. Även omförhandlingen av förordning 883/2004 kan leda till att orimlig belastning kan förändras. Därför är det svårt att bedöma vad förslaget på sikt kommer att medföra när det gäller avvisning av EU/EES-medborgare som anses kunna utgöra en orimlig belastning på det sociala biståndssystemet.

Förslaget om krav på tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet berör dem med uppehållsrätt genom studier och tillräckliga tillgångar, som kan antas vara få till antalet. Under åren 2005–2013, då Migrationsverket registrerade uppehållsrätter, registrerades årligen mellan 900 och 1 300 EES-medborgare med uppehållsrätt genom enbart tillräckliga tillgångar. Under samma period registrerades mellan 3 000 och 6 000 EES-medborgare med uppehållsrätt genom studier. Antalet inresande studenter från EES-stater var under läsåren 2009/2010–2013/2014 mellan 11 000 och 13 000. Att antalet inresande studenter är fler än beviljade uppehållsrätter förklaras sannolikt av både underregistrering av uppehållsrätt samt av att vissa studenter även kan ha uppehållsrätt av andra skäl än studier. De flesta studenter kan dock beviljas studiestöd, vilket i sig kan anses vara tillräckliga tillgångar och därmed skäl för uppehållsrätt.

Konsekvenser för myndigheter och kommuner

Skatteverket prövar självständigt en persons uppehållsrätt när en person ska folkbokföras och förslagen bör inte medföra någon förändring för Skatteverket.

Pensionsmyndigheten kommer med anledning av förslaget om krav på uppehållsrätt för rätt till äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer (se avsnitt 30.1.6) också göra en självständig uppehållsrättsbedömning. För att Pensionsmyndigheten ska kunna bedöma om personen har tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring finns ett behov av att kontakta andra myndigheter som kan ha sådan information om personen. Detta är dock inte möjligt på grund av nu gällande sekretessbestämmelser. Pensionsmyndig-

heten kan däremot inhämta denna information genom ett samtycke från den berörda personen. I det fall det inte ges ett samtycke finns inte ett tillräckligt underlag för att fatta beslut om förmånerna vilket betyder att förmånerna inte kan lämnas.

För kommunerna kan förslaget innebära att bedömningen av uppehållsrätten blir bredare, eftersom andra sociala bistånd än ekonomiskt bistånd kan bli aktuellt. Det kan i sin tur resultera i något fler bedömningar.

För Migrationsverket innebär regelförändringarna främst att myndigheten kan behöva få information om att en enskild person kan utgöra en belastning för det sociala biståndssystemet från Skatteverket, Pensionsmyndigheten och kommunerna. Frågan kvarstår dock hur Migrationsverket ska få tillgång till sådan information. Om uppgifterna kommer att kunna lämnas ut till en annan myndighet avgörs efter en prövning i det enskilda fallet.

Genom att information om exempelvis att en person inte har uppehållsrätt i Sverige inte alltid kan lämnas till en annan myndighet, kan det resultera i att olika myndigheter gör olika bedömningar. Dessutom kanske Migrationsverket inte får information om att exempelvis Pensionsmyndigheten har gjort en bedömning av att en person inte har uppehållsrätt, vilket gör att Migrationsverket inte kan ta ställning till om personen ska utvisas.

Däremot kan en konsekvens av förslaget om att förtydliga från "försörjning" till "orimlig belastning på det sociala biståndssystemet" innebära en skärpning som leder till att Migrationsverket och migrationsdomstolarna har större möjligheter att bedöma den orimliga belastningen som inte längre är enbart kopplat till att personen har tillräckliga tillgångar för sin försörjning.

Konsekvenser för de offentliga finanserna

På kort sikt bedömer jag att förslagen inte kommer att ha någon inverkan på de offentliga finanserna, av samma skäl som beskrivs ovan. Viss osäkerhet råder dock på lång sikt beroende på hur nationell och EU-domstolens rättspraxis utvecklas. Förslagen kan på sikt leda till vissa minskade försäkringsutgifter genom något färre utbetalningar av bosättningsbaserade förmåner.

För kommunerna kan ändringen av tillräckliga tillgångar för sin försörjning till att i stället handla om tillräckliga tillgångarna för att inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet bör långsiktigt kunna medföra vissa minskade kostnader för kommunerna.

Konsekvenser för sysselsättningen

Jag bedömer inte att förslagen ger några sysselsättningseffekter.

Konsekvenser för jämställdheten

Jag bedömer inte att förslagen medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

30.4.2 Förändringar i folkbokföringslagen

Förslagen i korthet

För att bland annat möjliggöra ett mer omfattande socialt trygghets-skydd för vissa utsända med statlig arbetsgivare och deras medföljande familjemedlemmar föreslår jag utökade möjligheter till folkbokföringen till denna grupp. Bakgrunden till förslaget om folkbokföring av statligt utsända och deras medföljande är att den ökade internationaliseringen av arbetsmarknaden har gjort att det har blivit vanligare att de som utsänds inte är folkbokförda i Sverige. Med mitt förslag ska den som har avregistrerats från folkbokföringen och som sedan blir utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst ska åter kunna folkbokföras i Sverige. Folkbokföring i Sverige ska även vara möjlig för medföljande familjemedlemmar.

Vidare föreslår jag att all lokalanställd personal vid beskickningar, konsulat eller dess betjäning ska folkbokföras i Sverige, om de uppfyller övriga kraven för folkbokföring (se avsnitt 21.3.3).

Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Jag bedömer att förslagen inte kommer att få någon inverkan på hur många som reser till och från Sverige. Sannolikt berörs endast ett fåtal personer av förslagen.

Vad gäller förslaget om utökad möjlighet till folkbokföring av utsända statsanställda och deras medföljande familjemedlemmar kan det exempelvis handla om nyanställda som är bosatta utomlands och som direkt efter introduktionsutbildningen stationeras vid en utlandsmyndighet. Ett annat exempel är anställda i Regeringskansliet eller Sida som direkt efter tjänstledighet för arbete vid internationella organisationer, som till exempel Europeiska utrikestjänsten och FN, placeras på tjänster inom utrikesrepresentationen på svenska utlandsmyndigheter. En person som till exempel har flyttat från Sverige för att arbeta för FN i några år hindras därmed inte från att kunna folkbokföras i Sverige i samband med ett nytt uppdrag inom Sveriges utrikesförvaltning.

Förslaget om lokalanställda berör utländska medborgare anställda vid beskickningar, konsulat eller dess betjäning. I Sverige finns cirka 100 utländska ambassader och 200 utländska konsulat. Uppgift om antalet beskickningar bland dessa ambassader och konsulat saknas. Likaså saknas uppgift om antalet lokalanställda och hur stor andel av dessa som inte är folkbokförda i Sverige. Jag bedömer oavsett att antalet personer som berörs av förslaget är begränsat.

Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer

Förslagen kommer att kunna medföra en marginell ökning av antalet folkbokföringsärenden hos Skatteverket. Men då antalet personer som berörs av förslagen är så få, bedömer jag att ökningen kan hanteras inom ramen för befintliga förvaltningsanslag.

Konsekvenser för de offentliga finanserna

Förslagen innebär framför allt från ett socialt trygghetsperspektiv att denna grupp får tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård enligt nuvarande 3 § HSL. Folkbokföring gör vidare att den en-

skilde tilldelas ett personnummer, som också förenklar tillgång till andra delar av samhället.

Eventuella ökade kostnader till följd av bland annat tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård för lokalanställda kan enligt min mening motiveras av att de sedan beskattningsåret 2007 är fullt ut skattskyldiga i Sverige. Från och med år 2001 omfattas lokalanställda dessutom fullt ut av det svenska socialförsäkringssystemet och socialavgifter betalas i Sverige för ersättningar till de lokalanställda.

Utsända i svenska statens tjänst som avregistrerats från folkbokföringen kan folkbokföras, tillsammans med sina medföljande familjemedlemmar, utan att det finns en avsikt att bo i Sverige i minst ett år. Detta kan leda till att något fler personer blir folkbokförda i Sverige, men det är en relativt liten grupp och även om de blir folkbokförda och därigenom kan ha rätt till hälso- och sjukvård medför det enbart en liten ökning av kostnaderna för hälso- och sjukvården. Detta kan dock, enligt mig, motiveras med att utsända i svenska statens tjänst är fullt skattskyldiga i Sverige.

Konsekvenser för sysselsättningen

Jag bedömer inte att förslagen ger några sysselsättningseffekter.

Konsekvenser för jämställdheten

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

30.4.3 Informationsutbyte mellan myndigheter

Förslagen i korthet

I kapitel 27 presenteras två förslag om ny uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot Försäkringskassan för utredning och beslut om tillämplig lagstiftning. Förslagen innebär att Skatteverket ska lämna uppgifter om inkomst av tjänst, anställning eller bosättning till Försäkringskassan, om uppgifterna behövs för utredning om eller

fastställande av tillämplig lagstiftning enligt förordning 883/2004.⁶ Uppgiftsskyldigheten ska regleras både i 7 § första stycket förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbF) och i 110 kap. 34 a § SFB. Syftet är att de uppgifter, som har betydelse för att Försäkringskassans utredning och beslut om tillämplig lagstiftning ska kunna fattas på ett så fullständigt och korrekt underlag som möjligt, ska lämnas ut.

Det andra förslaget är ett tillägg i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att de uppgifter som Skatteverket, med stöd av Sdbf och SFB, ska lämna till Försäkringskassan för utredning och fastställande av tillämplig lagstiftning får samma skydd hos Försäkringskassan som de har hos Skatteverket. Uppgifterna kommer därmed att omfattas av absolut sekretess.

Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer

För att myndigheter ska kunna fullgöra sina ålagda uppgifter behöver de i vissa fall få tillgång även till sådan information som är sekretessbelagd hos andra myndigheter. Hos Skatteverket förekommer uppgifter som är av betydelse för att Försäkringskassan, i sin egenskap av behörig institution enligt förordning 883/2004, så långt som möjligt ska kunna fatta korrekta beslut. Myndigheternas samarbete är vidare av stor betydelse för att Sverige som stat ska kunna uppfylla sina skyldigheter inom EU/EES och förordning 883/2004. För att den ordning som Sverige har, med en myndighet som ansvarar för socialförsäkringsförmånerna medan en annan myndighet ansvarar för uppborren av socialavgifterna och att det endast är Försäkringskassan som är behörig institution, ska fungera är det därför angeläget att dessa förslag genomförs. Förslagen bedöms underlätta Skatteverkets och Försäkringskassans samarbete i frågor om tillämplig lagstiftning avsevärt. Det är även positivt för enskilda genom att beslut kan fattas på ett mer fullständigt och korrekt underlag. Tillförlitligheten och rättsäkerheten i besluten blir därigenom större.

⁶ Enligt artikel 19 punkt 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009) ska den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig, på begäran utfärda ett intyg om tillämplig lagstiftning.

Konsekvenser för de offentliga finanserna

Jag bedömer inte att förslagen påverkar de offentliga finanserna.

Konsekvenser för sysselsättningen

Jag bedömer inte att förslagen ger några sysselsättningseffekter.

Konsekvenser för jämställdheten

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

31 Författningskommentar

31.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

4 kap.

6 §

Paragrafen är ny.

Genom bestämmelsen införs en rätt för en person att på begäran få prövat om han eller hon uppfyller villkoren i 3 §. Om villkoren är uppfyllda ska Försäkringskassan utfärda intyg. Syftet är att den enskilde ska kunna få veta om han eller hon uppfyller förutsättningarna för att vara försäkrad i Sverige, utan att ansöka om en förmån. Syftet är också att intyget ska kunna användas vid utsändning till en annan stat utanför Europeiska unionen (EU)/Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller till stat med vilken Sverige saknar avtal om social trygghet. Intyget torde även vid behov kunna användas som grund för tillgång till vård i Sverige för de personer som omfattas av samordningsförordningen och har Sverige som behörig stat, men inte är folkbokförda i landet.

Med stöd av förslaget i 113 kap. 2 § andra stycket ska besluten kunna överklagas.

Förslaget behandlas i avsnitten 17.2.1.

5 kap.**3 §**

Genom ändringen i *första stycket* tydliggörs att bedömningen av om en person som kommer till Sverige ska anses bosatt i landet enbart ska göras enligt denna bestämmelse. En samlad bedömning ska göras av samtliga omständigheter såsom:

- bostadsförhållanden,
- arbets- och anställningsförhållanden,
- personliga avsikter,
- familjeförhållanden och familjens bosättning,
- uppehållstillstånd,
- vistelsens längd,
- skattskyldighet samt
- studier och forskning.

Alla kriterier är avsedda att vara vägledande utom uppehållstillstånd som är ett styrande kriterium, vilket framgår av *andra stycket* som är nytt. Det innebär att de personer som måste ha uppehållstillstånd enligt utlänningslagen inte kan anses bosatta i Sverige om kravet inte är uppfyllt.

Förslaget behandlas i avsnitt 19.3.1.

3 a §

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen innebär att det tydliggörs att Försäkringskassan för samtliga förmåner där SFB ställer krav på att ett barn ska vara bosatt eller försäkrat för rätt till förmån, ska bedöma detta fristående från den bedömning som görs för föräldrarna.

Förslaget behandlas i avsnitt 19.4.1.

6 kap.

2 §

I *andra stycket* görs ett förtydligande om att det som sägs i bestämmelsen gäller även om arbetet utförs i ett annat land. Detta bedöms motsvara det som gäller i dag. För fysiska personer som bedriver näringsverksamhet är således det avgörande för om verksamheten ska betraktas som arbete i Sverige fortsatt om den kan hänföras till det fasta driftsstället.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.6.5.

4 §

Genom ändringen i *första stycket* förtydligas att arbetstagaren ska uppfylla villkoren i 4 kap. 3 § vid tidpunkten för utsändning för att arbetet utomlands ska anses som arbete i Sverige.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att tiden som arbete utomlands som utsänd ska kunna ses som arbete i Sverige får vara som längst sammanlagt tre år. Syftet är att Försäkringskassan ska kunna ge personer som sänds ut en möjlighet till socialförsäkringsskydd under en längre tid än vad som medges i dag för vissa situationer. En anledning till att medge detta kan till exempel vara att det arbete som den utsände påbörjat inte kunnat slutföras inom den utsändningstid som var tänkt från början och den utsände har sådan spetskompetens som behövs i det andra landet att han eller hon inte kan ersättas av en lokalanställd. Ett annat exempel är att arbetsförhållandena har förändrats under tiden i det andra landet och att den ursprungliga antagna tiden inte var tillräcklig för att etablera en verksamhet, samt att personen i fråga är en "nyckelperson" för arbetsgivaren. Efter sammanlagt tre års utsändningstid kan dock ytterligare försäkringsskydd inte medges. För att den enskilde ska kunna stå kvar i folkbokföringen är det lämpligt med prövning för ett år i taget.

Förslagen behandlas i avsnitt 18.6.3 och 18.6.4.

12 §

Genom ändringen av paragrafen införs en bestämmelse om att efterskyddstiden för medföljande make eller maka till utsända biståndsarbetare ska börja löpa först efter att de återvänt till Sverige, om utlandstjänstgöringen varat i som längst fem år. Detta gäller endast om de omedelbart efter utlandsvistelsen återvänder till Sverige.¹ Förslaget innebär att medföljande make eller maka kommer att bli försäkrade för arbetsbaserade förmåner vid återkomsten till Sverige, i samband med att efterskyddstiden börjar löpa. Förändringen medför en reell möjlighet till en vilande SGI under utlandsvistelsen i enlighet med 26 kap. 24 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.1.2.

12 a §

Paragrafen är ny.

Det införs en bestämmelse som innebär att efterskyddstiden för medföljande make eller maka till utsända med statlig arbetsgivare börjar löpa när de kommer tillbaka till Sverige. Detta gäller endast om de återkommer till Sverige omedelbart efter utlandstjänstgöringen. Förslaget innebär att medföljande make eller maka kommer att bli försäkrade för arbetsbaserade förmåner vid återkomsten till Sverige i samband med att efterskyddstiden börjar löpa. Det finns ingen begränsning i tid gällande utlandstjänstgöringen. Förändringen medför en möjlighet till en vilande SGI för medföljande make eller maka till utsända med statlig arbetsgivare.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.2.4.

12 kap.

38 §

Ändringen i *andra stycket* i paragrafen innebär att för en medföljande make eller maka till en utsänd med statlig arbetsgivare, som är förälder och anses bosatt i Sverige även under vistelse utomlands

¹ 2 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2000:10) om registrering och avregistrering av personer i sjukförsäkringsregistret m.m.

enligt bestämmelserna i 5 kap. 4 och 8 §§, ska det bortses från tiden för utlandsvistelsen vid bestämmande av om 240-dagarsvillkoret i 35 § första punkten är uppfyllt. Förslaget syftar till att ge ett motsvarande skydd som för biståndsarbetare och deras medföljande make eller maka.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.2.4.

26 kap.

24 §

Genom ändringen i paragrafen införs en bestämmelse för medföljande make eller maka till utsända med statlig arbetsgivare. Förslaget innebär att medföljande make eller maka som vid avresa till stationeringsorten var bosatt i Sverige och hade ett arbete och en fastställd sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i Sverige, men av olika skäl avslutade sitt arbete i samband med utsändningen, har rätt till en vilande SGI under utlandsvistelsen. Det är dock inte möjligt att uppbära arbetsbaserade förmåner under tiden med vilande SGI. Den ska vid återkomsten till Sverige motsvara lägst det belopp som utgjorde den medföljande makens eller makans SGI omedelbart före utlandstjänstgöringen. De medföljandes SGI ska inte följa löneutvecklingen eller indexeras under utlandsvistelsen.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.2.4.

74 kap.

2 §

Genom *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om att äldreförsörjningsstöd inte får lämnas till den som enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) saknar uppehållsrätt i Sverige. Därmed införs ytterligare ett villkor för att ta del av äldreförsörjningsstöd för EU/EES-medborgare. Ändringen innebär att Pensionsmyndigheten ska bedöma uppehållsrätten för EU/EES-medborgare som ansöker om äldreförsörjningsstöd. Bedömningen av uppehållsrätten bör ske vid varje ansökan om äldreförsörjningsstöd. Pensionsmyndigheten kan behöva kontakta andra myndigheter för att bedöma uppehållsrätten och få ett tillräckligt beslutsunderlag. Om de aktuella uppgif-

terna är sekretessreglerade hos den andra myndigheten och någon sekretessbrytande regel inte är tillämplig krävs samtycke av den enskilde för att Pensionsmyndigheten ska kunna ta del av uppgifter om henne eller honom.

Förslaget behandlas i avsnitt 23.8.1.

101 kap.

3 §

Genom *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om att bostadstillägg till pensionärer inte får lämnas till den som enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) saknar uppehållsrätt i Sverige. Genom ändringen införs därmed ytterligare ett krav för att ta del av bostadstillägg för EU/EES-medborgare. Ändringen innebär att Pensionsmyndigheten ska bedöma uppehållsrätten för EU/EES-medborgare som ansöker om bostadstillägg. Bedömningen av uppehållsrätten bör ske vid varje ansökan om bostadstillägg till pensionärer. Pensionsmyndigheten kan behöva kontakta andra myndigheter för att bedöma uppehållsrätten och få ett tillräckligt beslutsunderlag. Om de aktuella uppgifterna är sekretessreglerade hos den andra myndigheten och någon sekretessbrytande regel inte är tillämplig krävs samtycke av den enskilde för att Pensionsmyndigheten ska kunna ta del av uppgifter om henne eller honom.

Förslaget behandlas i avsnitt 23.8.1.

110 kap.

34 a §

Paragrafen är ny.

Genom den införs en skyldighet för Skatteverket att lämna uppgifter om inkomst av tjänst, anställning eller bosättning till Försäkringskassan för utredning och fastställande av tillämplig lagstiftning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004). Syftet är att de uppgifter, som har betydelse för att Försäkringskassans beslut om tillämplig lagstiftning ska kunna fattas på ett så fullständigt och korrekt underlag

som möjligt, ska lämnas till Försäkringskassan trots att de omfattas av absolut sekretess. Hos Skatteverket förekommer uppgifter som är av betydelse för att Försäkringskassan, i sin egenskap av behörig institution enligt förordning 883/2004, så långt som möjligt ska kunna fatta korrekta beslut. Myndigheternas samarbete i detta avseende är vidare av stor betydelse för att Sverige som stat ska kunna uppfylla sina skyldigheter inom EU/EES och förordning 883/2004. För uppgifter som finns i beskattningsdatabasen införs en motsvarande bestämmelse i 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Förslaget behandlas i avsnitt 27.4.2.

113 kap.

2 §

Ändringen i *andra strecksatsen i andra stycket* görs för att beslut i ärenden om utfärdande av intyg enligt avtal om social trygghet ska kunna överklagas. Ändringen i *tredje strecksatsen* görs för att beslut enligt 4 kap. 6 § ska kunna överklagas.

Förslaget behandlas i avsnitt 17.2.1.

31.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

7 §

Genom ändringen av paragrafen införs ett nytt *andra stycke* i vilket det regleras att vid prövning av medlemsvillkoret får månader av medlemskap vid arbete utomlands, då svensk lagstiftning enligt förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen eller enligt avtal om social trygghet med annan stat inte är tillämplig, inte ingå. Bestämmelsen innebär således att vid arbete utomlands, som inte anses vara arbete i Sverige, ska det vid prövning av medlemsvillkoret inte beaktas om personen varit medlem under den månaden eller inte. Har en person varit medlem och omfattats av svensk lagstiftning under en del av en månad, får dock den månaden ingå. Sådan arbetad tid utomlands ska dock beaktas genom sammanläggning av

perioder vid prövning av medlemsvillkoret, oavsett om medlemskap i svensk arbetslöshetskassa förelåg eller inte, om perioden ska beaktas enligt vad som följer av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen eller enligt andra av Sverige ingångna avtal om social trygghet.

Förslaget behandlas i avsnitt 24.4.2.

31.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

34 §

I paragrafen görs en ändring i *andra stycket* om att rätt till inträde i en arbetslöshetskassa har endast den som inte är medlem i en annan svensk arbetslöshetskassa. Ändringen innebär (motsatsvis) att medlemskap i en arbetslöshetskassa i en annan stat inte utgör hinder för medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa.

Förslaget behandlas i avsnitt 24.4.3.

34 a §

Paragrafen är ny.

I paragrafen införs en bestämmelse om att en sökande, som först ansökt om inträde till en arbetslöshetskassa men där nekats inträde, kan beviljas inträde från första dagen i den kalendermånad när ansökan till den första arbetslöshetskassan gjordes. Det gäller under förutsättning att ansökan till den andra arbetslöshetskassan görs inom tre veckor från att sökandens första ansökan avslagits. Detta innebär att rätt till inträde kan beviljas den första dagen i den månad då den första ansökan gjordes. Ansökningsdatumet till den första arbetslöshetskassan kan därmed återopas vid ansökan till den andra arbetslöshetskassan.

Bestämmelsen innebär också att en person, som vid ansökan till den första arbetslöshetskassan kunde återopa 34 b § (ny), vid ansökan till den andra arbetslöshetskassan fortfarande kan återopa 34 b § som om ansökan till den andra arbetslöshetskassan gjorts samma dag som ansökan till den första arbetslöshetskassan.

Regeln gäller inte vid en eventuell ansökan till en tredje arbetslöshetskassa.

Förslaget behandlas i avsnitt 24.4.3.

34 b §

Paragrafen är ny.

I paragrafen föreskrivs att när medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas efter arbete utomlands, ska inträdet anses ha skett så att medlemmen omfattas av den inkomstrelaterade försäkringen i anslutning till att personen upphört att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen i den andra staten, givet att ansökan om medlemskap gjorts inom åtta veckor från det att försäkringsskyddet i det andra landet upphörde. Bestämmelsen innebär att inträdet ska anses ha skett den första i en månad, även om en person vid den tidpunkten omfattades av arbetslöshetsförsäkringen i en annan stat, om han eller hon under den månaden inte längre omfattas av arbetslöshetsförsäkringen i den andra staten. Ansökan måste dock ha gjorts inom åtta veckor från det att personen upphört att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen i det andra landet, för att regeln ska kunna tillämpas.

Förslaget behandlas i avsnitt 24.4.3.

31.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

27 kap.

1 §

Ändringen i *tredje punkten i andra stycket*, innebär att de uppgifter som Skatteverket, med stöd av 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och den föreslagna 110 kap. 34 b § SFB, ska lämna till Försäkringskassan för utredning och fastställande av tillämplig lagstiftning enligt förordning (EG) 883/2004 får samma skydd hos Försäkringskassan som de har hos Skatteverket. Det är till exempel uppgifter om inkomst av tjänst. Uppgifterna kommer därmed att omfattas av absolut sekretess även hos Försäkringskassan.

Förslaget behandlas i avsnitt 27.4.1.

31.5 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:000)

8 kap.

2 §

Den första ändringen i *första punkten i första stycket* (i föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43) innebär att den vars rätt till vårdförmåner i Sverige följer av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004) ska kunna *visa sin rätt* till tillgång till sådana vårdförmåner, till exempel genom intyg, för att landstinget ska vara skyldigt att erbjuda hälso- och sjukvård som inte är nödvändig eller är subventionerad.

Syftet med den andra ändringen i *första punkten*, att ta bort lydelsen ”utan att vara bosatt”, är att tydliggöra att även personer som är bosatta i Sverige enligt förordning 883/2004 kan ha rätt till vårdförmåner här i landet. I dessa fall är förordningen tillämplig och de bör således omfattas av denna paragraf. Det syftar även till att förtydliga att kostnadsansvaret som huvudregel ligger på den behöriga staten. Ändringen syftar vidare till att förtydliga att paragrafen gäller för alla personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och som har rätt till vårdförmåner i Sverige.

Den tredje ändringen i *första punkten* innebär att hänvisningen till ”vid sjukdom och moderskap” tas bort. Eftersom det av förordning 883/2004 framgår vad vårdförmåner omfattar bedöms denna hänvisning som överflödig. Därutöver är nuvarande hänvisning inte i överensstämmelse med rubriken i avdelning III, kapitel 1. I rubriken omnämns förmåner vid sjukdom, moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner.

Den första ändringen i *andra stycket* innebär att för de personer som inte är yrkesverksamma eller arbetslösa och vars rätt till vårdförmåner i Sverige följer av förordning 883/2004 är det landsting skyldigt att erbjuda vård inom vilket personen vistas. Vistelsebegreppet är etablerat i kommunalrättsliga författningar och hälso- och sjukvårdslagen (HSL). I 8 kap. 4 § HSL används vistelsebegreppet för att ålägga landstinget ett ansvar för att tillhandahålla omedelbar hälso- och sjukvård (nödvändig akutvård) till personer som vistas i landstinget. Begreppet att vistas omfattar även de som är stadigvarande bosatta i Sverige. Begreppet stadigvarande bosatt innebär att

bedömningen av bosättning ska göras utifrån var den enskilde har sitt varaktiga centrum för sina intressen. Bosättningsbedömningen är en sammanvägning av olika kriterier, såsom vistelsens varaktighet och kontinuitet samt personens situation, enligt artikel 11.1 i förordning 987/2009.

Den andra ändringen i *andra stycket* innebär även att familjemedlemmar till den som kan visa att den har rätt till vårdförmåner i Sverige enligt vad som följer av förordning 883/2004, ska visa att de har rätt till vårdförmåner enligt vad som följer av förordningen, för att samma landsting ska vara skyldigt att erbjuda vård åt dem.

Den tredje ändringen i *andra stycket* innebär att hänvisningen till ”vid sjukdom och moderskap” tas bort.

Den fjärde ändringen i *andra stycket* innebär att skrivningen ”om familjemedlemmarna är bosatta i Sverige gäller dock 1 §” tas bort. Skälet till ändringen är att denna innebörd med de förslagna ändringarna redan framgår av lydelsen.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.5.1.

31.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

4 §

Se författningskommentaren till 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43).

31.7 Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)

5 a §

Se författningskommentaren till 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43).

31.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning

2 §

Se författningskommentaren till 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43).

31.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi

2 §

Se författningskommentaren till 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43).

31.10 Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)

3 §

Se författningskommentaren till 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43).

31.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd

5 §

Se författningskommentaren till 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43).

31.12 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

2 §

Ändringen är en följd av förslaget till ny paragraf, 5 a §.

2 a §

Ändringen är en följd av förslaget till ny paragraf, 5 a §.

5 §

Genom ändringen i *första stycket* ska lokalanställd personal vid beskickningar, konsulat eller dess betjäning i Sverige kunna folkbokföras. Utländska beskickningar i Sverige rekryterar emellanåt lokalanställd personal utomlands, för att arbeta som exempelvis chaufförer, översättare, tolkar och receptionister. Om de flyttar till Sverige i samband med att de påbörjar sin anställning kan de med hittillsvarande regelverk inte folkbokföras eftersom de anses tillhöra en främmande makts beskickning. Det kan även förekomma att utsända till Sverige, som erhållit immunitet eller privilegier, sedermera beviljas uppehållstillstånd i landet på grund av anknytning till en svensk person och avser att bo kvar i landet. Om denna person övergår till en lokal anställning på beskickningen så tillförsäkras personen inte längre immunitet eller privilegier och kan med hittillsvarande regler inte folkbokföras.

I *andra stycket*, som är nytt, regleras vad som avses med lokalanställd.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.3.3.

5 a §

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen innebär att personer som avregistrerats från folkbokföringen åter ska folkbokföras i Sverige vid utsändning i svenska statens tjänst. Bestämmelsen innebär ett avsteg från ettårskravet i 3 § eftersom dessa personer ges en ny möjlighet att bli folkbokförda utan att det finns en avsikt att bo i Sverige i minst ett år. Regeln begränsas till personer som tidigare har varit folkbokförda i Sverige. Den utsändes medföljande familjemedlemmar får också folkbokföras. För att kunna upptas i folkbokföringen krävs normalt personlig inställelse på ett av Skatteverkets servicekontor där handlingar som styrker identitet och andra förhållanden såsom civilstånd och familjerelationer ska visas upp. Denna procedur kommer att vara nödvändig även för de per-

soner som blir folkbokförda enligt denna bestämmelse. Följdändringar med anledning av denna paragraf görs i 2 och 2 a §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.3.3.

31.13 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

3 a kap.

3 §

Den hittillsvarande bestämmelsen innebär att en EU/EES-medborgare som arbetar, kommer till Sverige för att söka arbete eller är inskriven som studerande har uppehållsrätt om han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning, samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Ändringarna i de *tredje och fjärde punkterna* i paragrafen innebär att uppehållsrätten för EU/EES-medborgare knyts närmare lydelsen i artikel 7 i rörelsedirektivet. Det föreskrivs att EU/EES-medborgaren inte får bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Den tidigare lydelsen om försörjning var enbart knuten till ekonomiska förutsättningar. Ändringen är en skärpning av bestämmelsen eftersom den innebär en bredare bedömning än att en person endast har tillräckliga medel för sin och sina familjemedlemmars försörjning.

Förslaget behandlas i avsnitt 23.5.1 och 23.5.2.

8 kap.

9 §

Ändringen innebär att en EU/EES-medborgare eller en familjemedlem till en EU/EES-medborgare får avvisas under de tre första månaderna efter inresan om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet – i stället för som hittills en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet enligt socialtjänstlagen. Det sociala biståndssystemet avser socialt ekonomiskt bistånd, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer enligt SFB.

Det utesluter dock inte att även andra bistånd inom till exempel socialtjänstlagen kan inrymmas i det sociala biståndssystemet.

Förslaget behandlas i avsnitt 23.5.1 och 23.5.2.

31.14 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

7 §

Åttonde punkten i första stycket är ny. I den anges att det är för utredning och fastställande av tillämplig lagstiftning enligt EU:s samordningsförordning som uppgifter ska lämnas ut.

Tionde punkten i *andra stycket* är ny. I den anges att det är uppgifter om inkomst av tjänst, anställning eller bosättning som uppgifterna ska lämnas ut. Syftet med tilläggen är att de uppgifter, vilka omfattas av sekretess och har betydelse för att Försäkringskassans utredning och beslut om tillämplig lagstiftning ska kunna fattas på ett så fullständigt och korrekt underlag som möjligt, ska kunna lämnas ut. För uppgifter som inte finns i beskattningsdatabasen införs en motsvarande bestämmelse i 110 kap. 34 a § SFB.

Förslaget behandlas i avsnitt 27.4.1.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

Kungl. Majt:ts proposition (1954:134) till riksdagen rörande ratifikation av Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning; given Stockholms slott den 19 februari 1954.

Kungl. Majt:ts proposition (1962:175) till riksdagen rörande godkännande av en europeisk social stadga; given Stockholms slott den 16 mars 1962.

Kungl. Majt:ts proposition (1966:148) till riksdagen med förslag till lag med vissa bestämmelser om immunitet och privilegier, m.m.; given Stockholms slott den 28 oktober 1966.

Kungl. Majt:ts proposition (1968:39) till riksdagen med anhållan om riksdagens yttrande angående vissa av Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens år 1967 vid dess femtioförsta sammanträde fattade beslut; given Stockholms slott den 9 februari 1968.

Kungl. Majt:ts proposition (1969:15) till riksdagen med anhållan om riksdagens yttrande angående en av Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens år 1968 vid dess femtioandra sammanträde antagen rekommendation, m.m.; given Stockholms slott den 31 januari 1969.

Kungl. Majt:ts proposition (1970:21) till riksdagen med anhållan om riksdagens yttrande angående vissa av Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens år 1969 vid dess femtio-tredje sammanträde fattade beslut; given Stockholms slott den 19 december 1969.

- Kungl. Maj:ts proposition (1971:15) till riksdagen med förslag till lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor, m.m.; given Stockholms slott den 5 februari 1971.
- Kungl. Maj:ts proposition (1973:90) med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.
- Regeringens proposition (1976/77:64) om statligt personskadeskydd m.m.
- Regeringens proposition (1979/80:2) med förslag till sekretesslag m.m.
- Regeringens proposition (1981/82:97) om hälso- och sjukvårdslag, m.m.
- Regeringens proposition (1982/83:5) om godkännande av en ny överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad.
- Regeringens proposition (1983/84:40) om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.
- Regeringens proposition (1983/84:81) med anledning av vissa beslut fattade av internationella arbetskonferensen vid dess sextioåttonde och sextionionde möten.
- Regeringens proposition (1984/85:55) om beskattning och folkbokföring av viss personal på främmande makters beskickningar och lönade konsulat.
- Regeringens proposition (1984/85:78) om förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukpenningförsäkringen.
- Regeringens proposition (1989/90:107) om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter.
- Regeringens proposition (1990/91:100) med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92.
- Regeringens proposition (1992/93:159) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- Regeringens proposition (1992/93:178) om vissa socialförsäkringsfrågor.
- Regeringens proposition (1994/95:88) Ersättning från sjukförsäkringen för vissa vårdförmåner till landsting och kommuner i internationella förhållanden m.m.

- Regeringens proposition (1994/95:122) Finansiering av medlemskap i EU.
- Regeringens proposition (1994/95:149) Nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.
- Regeringens proposition (1994/95:197) Vissa socialförsäkringsfrågor m.m.
- Regeringens proposition (1995/96:33) Ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige (Helsingforsavtalet).
- Regeringens proposition (1995/96:34) Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Tunisien.
- Regeringens proposition (1995/96:185) Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Israel.
- Regeringens proposition (1995/96:195) Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Marocko.
- Regeringens proposition (1996/97:107) En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring.
- Regeringens proposition (1997/98:82) Europarådets sociala stadga.
- Regeringens proposition (1998/99:57) Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Jordanien.
- Regeringens proposition (1998/99:119) Socialförsäkringens personkrets.
- Regeringens proposition (1999/2000:126) En ny tulllag.
- Regeringens proposition (2000/01:8) Ny socialavgiftslag.
- Regeringens proposition (2001/01:36) Sjukhus med vinstsyfte
Prop. 2000/01:36.
- Regeringens proposition (2000/01:129) Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet.
- Regeringens proposition (2001/02:63) De nya läkemedelsförmånerna.

- Regeringens proposition (2001/02:78) Europa-Medelhavsavtal mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Egypten.
- Regeringens proposition (2001/02:156) Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.
- Regeringens proposition (2001/02:185) Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt.
- Regeringens proposition (2002/03:11) Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Kroatien.
- Regeringens proposition (2002/03:108) Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och dess medlemsstater och Libanon.
- Regeringens proposition (2002/03:115) Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och dess medlemsstater och Algeriet.
- Regeringens proposition (2003/04:151) Beskattning av lokalanställd personal vid utländska beskickningar och konsulat i Sverige.
- Regeringens proposition (2004/05:67) Överenskommelse mellan de nordiska länderna om folkbokföring.
- Regeringens proposition (2005/06:19) Beskattning av statligt anställda under utlandsstationering m.m.
- Regeringens proposition (2005/06:72) Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening.
- Regeringens proposition (2005/06:77) Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.
- Regeringens proposition (2005/06:173) Översyn av personuppgiftslagen.
- Regeringens proposition (2006/07:117) Vissa sjukförsäkrings- och pensionsfrågor, m.m.
- Regeringens proposition (2007/08:136) En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete.

- Regeringens proposition (2007/08:74) Genomförande av EG-direktivet om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte.
- Regeringens proposition (2007/08:147) Nya regler för arbetskraftsinvandring.
- Regeringens proposition (2007/08:164) Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Montenegro, å den andra.
- Regeringens proposition (2008/09:81) Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater å ena sidan, och Bosnien och Hercegovina, å andra sidan.
- Regeringens proposition (2008/09:127) Förbättrad och förenklade villkor i arbetslöshetsförsäkringen, m.m.
- Regeringens proposition (2008/09:200) Socialförsäkringsbalk.
- Regeringens proposition (2009/10:31) Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.
- Regeringens proposition (2009/10:80) En reformerad grundlag.
- Regeringens proposition (2009/10:245) Folkbokföring av personer med anknytning till internationella organ.
- Regeringens proposition (2010/11:50) Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Serbien, å andra sidan.
- Regeringens proposition (2010/11:78) Vissa frågor om Kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering.
- Regeringens proposition (2011/12:35) 2006 års sjöarbetskonvention.
- Regeringens proposition (2012/13:18) Vissa internationella socialavgiftsfrågor.
- Regeringens proposition (2012/13:31) Nordisk konvention om social trygghet.
- Regeringens proposition (2012/13:109) Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

- Regeringens proposition (2012/13:120) Folkbokföringen i framtiden.
- Regeringens proposition (2012/13:125) Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.
- Regeringens proposition (2012/13:150) Patientrörlighet i EU – förslag till ny lagstiftning.
- Regeringens proposition (2012/13:163) Vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa.
- Regeringens proposition (2013/14:6) Utbetalning av barnbidrag och flerbarnstillägg.
- Regeringens proposition (2013/14:81) Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande.
- Regeringens proposition (2013/14:82) Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar.
- Regeringens proposition (2013/14:83) Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.
- Regeringens proposition (2013/14:153) Genomförande av direktivet om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd.
- Regeringens proposition (2014/2015:100) 2015 års ekonomiska vårproposition.
- Regeringens proposition (2015/16:1) Budgetpropositionen för 2016.
- Regeringens proposition (2015/16:174) Förslag om att tillfälligt begränsa möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.
- Regeringens proposition (2016/17:1) Budgetpropositionen för 2017.
- Regeringens proposition (2016/17:43) En ny hälso- och sjukvårdslag.

Statens offentliga utredningar

- SOU 1990:76: *Allmän pension*, Huvudbetänkande från pensionsberedningen.
- SOU 1992:26: *Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden*, Delbetänkande av Utredningen om socialförsäkringen och EG.
- SOU 1993:115: *Social trygghet och EES*, Slutbetänkande av Utredningen om socialförsäkringen och EG.
- SOU 1994:20: *Reformerat pensionssystem*, Betänkande av Pensionsarbetsgruppen.
- SOU 1996:150: *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*, Slutbetänkande av Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning.
- SOU 1997:72: *En lag om socialförsäkringar*, Huvudbetänkande av Utredningen om socialförsäkringens personkrets.
- SOU 1997:153: *Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet*, Betänkande av kommittén om EU:s utvidgning – konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m.
- SOU 1998:67: *Socialavgiftslagen*, Slutbetänkande av Utredningen om socialförsäkringens personkrets.
- SOU 2005:49: *Unionsmedborgares rörlighet inom EU*, Betänkande av Utredningen om den fria rörligheten för unionsmedborgare.
- SOU 2005:114: *Socialförsäkringsbalk*, Betänkande av Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol).
- SOU 2006:86: *Mera försäkring och mera arbete*, Betänkande av Socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2008:118: *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.
- SOU 2008:60: *Personnummer och samordningsnummer*, Betänkande av Folkbokföringsutredningen.
- SOU 2010:29: *En ny förvaltningslag*, Betänkande av Förvaltningslagsutredningen.

- SOU 2010:40: *Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas*, Delbetänkande av Kommittén för cirkulär migration och utveckling.
- SOU 2011:28: *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick*, Slutbetänkande av Kommittén för cirkulär migration och utveckling.
- SOU 2011:40: *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*, Betänkande av Månadsuppgiftsutredningen.
- SOU 2011:74: *I gränslandet – social trygghet vid gränsarbete i Norden*, Delbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2012:47: *Harmoniserat inkomstbegrepp – Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna*, Delbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2013:25: *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, Slutbetänkande av Pensionsåldersutredningen.
- SOU 2013:52: *Moderniserad studiehjälp*, Betänkande av 2012 års studiehjälpstudering.
- SOU 2013:64: *Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen*, Delbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2015:21: *Mer trygghet och bättre försäkring*, Slutbetänkande från Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2015:104: *Långtidsutredningen*, Huvudbetänkande från långtidsutredningen.
- SOU 2016:29: *Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden*, Betänkande av forskarkarriärutredningen.
- SOU 2016:73: *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn*, Delbetänkande av utredningen om en modern föräldraförsäkring.

Departementsserien

Ds 2016:36: *Riktlinjer för handläggningen av internationella överenskommelser.*

Ds 2016:47: *Nya regler i arbetslöshetsförsäkringen om bland annat förtroendeuppdrag och uttag av pension.*

Skrivelser

Regeringens skrivelse 2005/06:95.

Regeringens skrivelse 2013/14:52.

Faktapromemorior m.m.

Regeringskansliet faktapromemoria, *Direktiv om forskare och studier m.m.* 2012/13:FPM90.

Regeringskansliets faktapromemoria, *Nytt Blåkortsdirektiv*, 2015/16:FPM113.

Regeringskansliets faktapromemoria *om skyddsgrundsförordningen* 2015/16:FPM130.

Regeringskansliet, *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*, Promemoria 2014-06-17.

Finansdepartementets beräkningskonventioner 2016, *En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet.*

Litteratur och rapporter

Andersson, P., Wadensjö, E. (2008). *Arbetskraftens rörlighet i Norden*, TemaNord 2008:524.

Bernitz, U., Kjellgren, A. (2014). *Europarättens grunder*, Nordstedts Juridik.

Bernitz, U., Kjellgren, A. (2014). *Introduktion till EU*, Norstedts Juridik.

Blank Thörnroos, P. m.fl. (2007). *Socialavgifter, kommentar till socialavgiftslagen*, Nordstedts Juridik.

- Bull, T., Halje, L., Bergström, M., Reichel, J., Nergelius, J. (2012). *Arvet från Oxenstierna – reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU*, Sieps 2012:2.
- Calmfors, L. (2008). *Globalisering – hot eller räddning för jobben*, underlagsrapport nr 25 till Globaliseringsrådet.
- Danelius, H. (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Nordstedts Juridik.
- Guild, E., Carrera S., Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies.
- Erhag, T. (2011). *Bedömning av uppehållsrätt i socialförsäkringen*, Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll, Santerus förlag.
- Erhag, T. (2002). *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet*, Santérus förlag.
- Fuchs, M., Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary on EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing.
- Guild, E., Peers, S., Tomkin, J. (2014). *The EU Citizenship Directive*, Oxford University Press.
- Hessmark, L-G. m.fl. *Socialförsäkringsbalken, en kommentar*, Nordstedts Juridik, Zeteo, senast uppdaterad 2016.
- Hettne, J., Otken Eriksson, I. (2011). *EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, Nordstedts Juridik.
- Hirose, K., Nicac, M., Tamagano, E. (2011). *Social Security for Migrant Workers – A right-based approach*, ILO.
- Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund.
- Konstatinos, K. (1991). *Principles of International and European (except E.C.) Social Security Law*”, in: Pieters, D., Miscellanea of the ERASMUS Programme of studies relating to Social Security in the EC.
- Lebeck, C. (2013). *EU-stadgan om grundläggande rättigheter: en introduktion*, Studentlitteratur i Lund.
- Lind, A-S. (2009). *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionell rättslig studie* (avhandling), Edita Västra Aros.

- Nickless, J. (2002). *European Code of Social Security, Short guide*, Council of Europe.
- Nickless, J., Siedl, H. (2004). *Co-ordination of Social Security in the Council of Europe*, Short guide, Council of Europe.
- Norström, C. m.fl. (1993). *Sekretess inom allmän försäkring*, Pride Consult.
- Paju, J. (2012). *Introduktion till EU:s socialförsäkringsrätt*, Nordstedts Juridik.
- Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrukikoda.
- Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., Ward, A. (2014). *The EU Charter of Fundamental Rights – A commentary*, Nomos, C.H.BECK, Hart Publishing.
- Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia.
- Pieters, D. (2006). *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer.
- Sandesjö, H., Wikrén, G. (2014). *Utlänningslagen – med kommentarer*, Nordstedts Juridik AB.
- Schoukens, P., Monserez, L. (2010). *Introduction to Social Security Co-ordination in the EU*, Reading Materials Master Programme Social Security and Europe, Instituut Sociaal Recht, Leuven.
- Strban, G. (2009). *The existing bilateral and multilateral social security instruments binding EU states and Non-EU states*, in Pieters, D., Schoukens, P. *The Social Security Co-ordination between EU and non-EU countries*, Intersentia.
- Tansjö, A. m.fl. (2009). *Offentlighets- och sekretesslagen, en kommentar*, Norstedts Juridik AB.
- Valkonen, T., Vihriälä, V. (2014). *The Nordic model – challenged but capable of reform*, Nordiska ministerrådet, TemaNord 2014:531.
- Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund.

- Wiesbroeck, A. (2014). *Social Security Rights of Third-Country Nationals under the Euro-Mediterranean Association Agreements*, in Guild, E., Carrera S., Eisele, K., Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU, Centre for European Policy Studies.
- Westerhäll, L. (1986). *Bosättningsbegreppet inom folkbokföringen och sjukförsäkringen*, Norstedts Juridik.

Myndighetspublikationer

- Arbetsmiljöverket (2015). *Helårsrapport 2014 – Register för företag som utsätter arbetstagare i Sverige*, Rapport 2015:10.
- Försäkringskassans vägledning 2001:10, *Vårdförmåner i internationella förhållanden*, version 10.
- Försäkringskassans vägledning 2004:5, *Sjukpenninggrundande inkomst – och årsarbetstid*, version 13.
- Försäkringskassans vägledning 2004:11, *Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner*, version 4.
- Försäkringskassan (2007). *Utbetalning av familjeförmåner 2006 med stöd av EG-lagstiftningen*, Analyserar 2007:10.
- Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2011:01 om rätt till föräldrapenning för familjemedlem enligt förordning 883/2004 eller förordning 1408/71.
- Försäkringskassans domsnytt 2012:81.
- Försäkringskassan (2012). *Genombrottsprocessen försäkringstillhörighet*, Diarienummer: 040455-2012.
- Försäkringskassans informationsmeddelande 2013:141.
- Försäkringskassan (2014). *Socialförsäkringen i siffror 2014*.
- Försäkringskassans domsnytt 2015:022.
- Försäkringskassan, (2015). Svar på regeringsuppdrag, *Utredning av stadigvarande bosättning*. Dnr 005766-2015.
- Försäkringskassan, (2015). *Rättslig kvalitetsrapport, EU-rättslig bosättningsbedömning*, Rättslig uppföljning 2015:5.
- Försäkringskassan (2015). *Socialförsäkringen i siffror 2015*.

- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2012). *Arbetslöshetskassornas beräkning av arbetslöshetsersättning enligt EU-förordningen*, IAF rapport 2012:15.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2014). *Arbetslöshetskassornas sammanläggning av perioder enligt EU-förordning nr 883/2004*, IAF rapport 2014:26.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Arbetslöshetskassornas bosättningsbedömningar kan förbättras*, IAF rapport 2016:24.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2013). *Den fria rörligheten inom EU och rätten till sjukpenning*, ISF rapport 2013:14.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2015). *Intyg om socialförsäkringstillhörighet och den fria rörligheten inom EU*, ISF rapport 2015:13.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2014). *Fri rörlighet inom den högre utbildningen och tillgång till svenska studiemedel*, IFAU rapport 2014:18.
- Kommerskollegium (2014). *Solvits årsrapport 2014*.
- Landsorganisationen (2013). *Facket och EU: Gäst i verkligheten – om utstationerad arbetskraft i praktiken*.
- Migrationsverket (2008). *Handbok i Migrationsärenden*.
- Migrationsverket (2015). *Handledning för migrationsärenden*. Finns på www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Styrning-och-uppfoljning/Lagar-och-regler/Handbok-i-migrationsarenden.html. 2016-05-04.
- SCB (2005). *Nordisk pendlingskarta – huvudrapport*, Bakgrundsfakta 2005:02.
- SCB (2014). *Migrationsstatistik i Sverige – nuläge, behov och förslag till förbättringar*.
- SCB (2014a). *Dokumentation av databasen STATIV*.
- SIDA (2010). *Underlag till policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete*.
- Skatteverkets promemoria, *socialavgifter på icke inkomstbeskattade ersättningar m.m.* Dnr 131-46356-12/113.

- Skatteverket (2014). *Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn*, promemoria daterad 2014-08-18. Dnr 131 430148-14/113.
- Skatteverkets ställningstagande (2015). *Upphållsrätt*, version 9.
- Socialstyrelsen (2011). *Ojämna villkor för hälsa och vård: Jämlikhetsperspektiv på hälso- och sjukvården*, artikelnr 2011-12-30.
- Socialstyrelsen (2014). *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området*, en vägledning. Artikelnummer: 2014-6-16.
- SOM-institutet (2012). *Svenskar bosatta utomlands*, SOM-rapport nr 2012:09.
- SOM-institutet (2014). *Registerstudie över svenska medborgare boende utomlands*, SOM-rapport nr 2014:22.
- Statskontoret (2016). *Vård till papperslösa: Slutrapport av uppdraget att följa upp lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*, Stadskontorets rapport 2016:11.
- Svenskar i Världen (2015). *Kartläggning av utlandssvenskar 2015*.
- Universitetskanslerämbetet och SCB (2014). *Universitet och högskolor – internationell studentmobilitet i högskolan 2013/14*, Sveriges officiella statistik, UF 20 SM 1402.

Tidskrifter

- Abel, G. J., Sander, N. (2014). "Quantifying Global International Migration Flows", *Science*, vol 343, issue 6178, s. 1520–1522.
- Bermejo, D.C. (2014). "Cross-border healthcare in the EU: Interaction between Directive 2011/24/EU and the Regulations on social security coordination", *ERA Forum* 359–380.
- Devetzi, S. (2009). "The coordination of Family Benefits by Regulation 883/2004", *European Journal of Social Security*, vol 11, 1–2 p. 205–217.
- Edebalk, P. G. (1999). "Beveridgeplanen – En klassiker", *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 2, s. 159–171.
- Edebalk, P. G. (2003). "Bismarck och de första socialförsäkringarna", *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 4, s. 352–365.

- Erhag, T. (2012). "Om EU:s samordning av förmåner från sjuk- och invaliditetsförsäkring", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 2, s. 221–232.
- Holm, E. (2014). "Parental Benefits in the Coordination Regulation: (Where) do they fit In? – The Swedish Example", *European Journal of Social Security*, vol 16, nr 2, s. 122–140.
- Holm, E. (2015). "Fri rörlighet och tillgång till sociala förmåner för icke förvärvsaktiva - har unionsmedborgarskapet kommit till vägs ände?", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 2, s. 225–238.
- Jorens, Y., Van Overmeiren, F. (2009). "General principles of Co-ordination in Regulation 883/2004", *European Journal of Social Security*, vol 11, 1–2, s. 47–81.
- Kapuy, K. (2007). "Social Security and the European Convention on Human Rights: How an Odd Couple has become presentable", *European Journal of Social Security*, nr 3, s. 221–241.
- Kestemont, L. (2013). "The principles of equal treatment and non-discrimination in European social security law", Reading Materials Master Programme Social Security and Europe, Instituut Sociaal Recht, Leuven.
- Paju, J. (2016). "EU-domstolens begränsning av åtkomst till sociala trygghetsförmåner", *Europarättslig tidskrift*, nr 3, s. 502–514.
- Paskalia, V. (2013). "Socialförsäkringsbalkens efterskyddsregel om tillhörighet till den arbetsbaserade försäkringen i ljuset av EU:s samordningssystem", *Nordisk socialrättslig tidskrift*, nr 7–8, s. 205–255.
- Paskalia, V. (2014). "Den nya EU-rättsliga principen om likställande av förmåner, inkomster, omständigheter och händelser: omtumlande nyheter för den svenska socialförsäkringsrätten", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 4, s. 459–477.
- Rennuy, N. (2011). "Assimilation, territoriality and reverse discrimination: a shift in European social security law", *European Journal of Social Law*, nr 4, s. 289–320.
- Ritleng, D. (2014). "Lärdomar av EU-domstolens parallella domar i målen Åkerberg Fransson och Melloni", *Svensk Juristtidning*, häfte 1, s. 36–71.

- Stoor, H. (2015). ”Får Norden vara bättre? Den nordiska biståndskonventionen och EU-rätten”, *Nordisk Administrativt Tidskrift*, nr 2, s. 5–13.
- Vansteenkiste, S., Shoukens, P., Monserez, L., (2003–2004). ”European Union competencies in the field of Social Security”, Reading Materials Master Programme Social Security and Europe, Instituut Sociaal Recht, Leuven, s. 42–69.
- Verschuere, H. (2014). ”Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of Brey”, *European Journal of Migration and Law*, vol 16, s.147–179.
- Verschuere H. (2015). ”Free movement of EU citizens, including for the poor?”, *European Journal of Migration and Law*, vol 1, s. 10–34.
- Wenander, H. A. (2013). ”Network of Social Security Bodies – European Administrative Cooperation under Regulation (EC) No 883/2004”, *Review of European Administrative Law*, vol. 6, nr 1, s. 39–71.

Europeiska kommissionen

- Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande till Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM 2009 (313) slutlig.
- European Commission (2011). *Explanatory notes on modernised social security coordination*.
- Europeiska kommissionen (2012). *Förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i det associeringsråd som inrättas genom avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet vad gäller bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen*, KOM 2012 (152).
- Europeiska kommissionen (2012). *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska sociala kommittén samt regionkommittén om den externa dimensionen av EU:s samordning av social trygghet*, KOM 2012 (153) slutlig.

- Europeiska kommissionen (2012). *Förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i det stabiliserings- och associeringsråd som inrättats genom stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Montenegro, å andra sidan, vad gäller bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen*, KOM 2012 (156).
- Europeiska kommissionen (2012). *Förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i den samarbetskommitté som inrättats genom avtalet om samarbete och tullunion mellan Europeiska ekonomisk gemenskapen och Republiken San Marino vad gäller bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen*, KOM 2012 (157).
- Europeiska kommissionen (2012). *Förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i det stabiliserings- och associeringsråd som inrättats genom stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Albanien, å andra sidan, vad gäller bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen*, KOM 2012(158).
- Europeiska kommissionen (2013). *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller inom Europeiska unionen, Europeiska Ekonomiska samarbetet och Schweiz*.
- Europeiska kommissionen (2013). *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, elevutbyte, avlönad och oavlönad yrkesutbildning, volontärarbete eller som au-pair*, KOM 2013 (151).
- Europeiska kommissionen (2013). *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska sociala kommittén samt regionkommittén. Fri rörlighet för EU-medborgare och deras familjer: Fem åtgärder för att skapa förändring*, KOM 2013 (837) final.
- European Commission (2014). *The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers*, Analytical report.

- European Commission (2014). *Posting of workers – Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013*.
- Europeiska kommissionen (2014). *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet i enlighet med de skyldigheter som anges i artikel 20.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård, KOM 2014 (44) final*.
- Europeiska kommissionen (2016). *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer sak anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kravet för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, KOM 2016(197)slutlig*.
- Europeiska kommissionen (2016). *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning, KOM 2016 (378)*.
- Europeiska kommissionen (2016). *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, KOM 2016 (465)*.
- Europeiska kommissionen (2016). *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, KOM 2016(466)*.
- European Commission (2016). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004, COM 2016 (815)final*.

Administrativa kommissionen

Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems (2012). *Guidance note of the Commission services on the relationship between Regulations (EC) Nos 883/2004 and 987/2009 on the coordination of social security systems and Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross border healthcare.*

Europaparlamentet

Europaparlamentet (2016). *Europeiska Ekonomiska samarbetsområdet Schweiz och Norden, Faktablad om EU.*

Övrigt

Eurofound (2009). *Atypical work.*

Eurofound (2015). *Nya anställningsformer. En sammanfattning av en rapport New forms of employment 2015.*

Eurostat (2015). *Statistics Explained – Statistik om migration och invandrarbefolkningen, 2015.*

FN (1998). *Recommendations on statistics of international migration, Statistical papers, Series M no. 58.*

ILO (2012). *Social security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe, a legal analysis.*

NOU (2012). *Norges offentlige utredninger (2012:2) Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU.*

Norden (2010). *Nordiska lagstiftningskonferensen den 16–17 november 2010 i Köpenhamn.*

Nordiska ministerrådet (1996). *Nordiska ministerrådets vägledande kommentarer Tema Nord 1996:620.*

Nordiska ministerrådet (2012). *Gränshinder i Norden på social- och arbetsmarknadsområdet, Nord 2012:002.*

United Nations (2015). *World Population Prospects: the 2015 Revision – Key Findings and Advance Tables, ESA/P/WP.241.*

- Sandstig, G. (2013). *Perspektiv på social tillit i stadens olika delar*, i Bergström, A., Ohlsson, J. (red). *En region för alla? Medborgare, människor och medier i Västsverige*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Socialförsäkringsutredningen (2005). *Vad är arbetslinjen? Samtal om socialförsäkringen*, nr 4.
- Socialförsäkringsutredningen (2006). *EU och socialförsäkringarna*, promemoria nr 5.
- SOMO (2016). *The impact of letterbox-type practices on labour rights and public revenue*.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Kristin Sinclair, sakkunnig Finansdepartementet

Utredaren har haft i uppdrag att göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och deras tillämpning utifrån de nya förutsättningar som globaliseringen och unionsrätten ger. Översynen skulle bl.a. svara på frågan om det nuvarande systemet fungerar tillfredsställande och lämna förslag till ett tydligt, hållbart och lättillgängligt regelverk som skapar goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet samt en effektiv och rätts-säker myndighetsadministration.

Utredarens uppdrag har i många avseenden varit komplext, både ur ett juridiskt, ekonomiskt och administrativt perspektiv, vilket inneburit en utmaning.

Även om vissa delar av betänkandet och förslagen är genomarbetade och adekvata så är min samlade bedömning att betänkandet som helhet inte svarar upp mot uppdraget som följer av direktiven (2014:109 och 2015:133). Betänkandet saknar eller brister i analysen i flera centrala frågor och delar vad avser behov, konsekvenser och genomförbarhet. Det handlar t.ex. om analys av vilka sociala trygghetssystem som Sverige behöver för att uppnå en väl fungerande personrörlighet över gränserna men också av behovet av en frivillig försäkringsform som en del av den allmänna svenska socialförsäringen och hälso- och sjukvården. Vidare är det inte klarlagt att samtliga förslag värnar försäkringsmässigheten och den finansiella hållbarheten i de svenska trygghetssystemen. Presentationen av vissa delar av utredningsmaterialet och förslag till författningsändringar har dessutom presenterats i ett mycket sent skede av utredningsarbetet. Utrymmet för experter och sakkunniga att diskutera och

lämna synpunkter har därför varit begränsat eller obefintligt vad avser vissa områden och förslag. Av de ovan angivna skälen kan jag därför inte i alla delar ställa mig bakom betänkandet och de förslag som presenteras.

**Särskilt yttrande av
Ulf Staffansson, expert, Inspektionen
för arbetslöshetsförsäkringen**

Utredaren har haft i uppdrag att göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och deras tillämpning utifrån de nya förutsättningar som globaliseringen och unionsrätten ger. När det gäller arbetslöshetsförsäkringen har utredaren haft i uppdrag analysera hur medlemskapet i svensk arbetslöshetskassa och därigenom rätten till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning förhåller sig till unionsrätten.

Utredarens uppdrag att analysera hur medlemskapet i svensk arbetslöshetskassa och därigenom rätten till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning förhåller sig till unionsrätten. Den frågan är komplex och svår med hänsyn till hur Sverige valt att utforma sin arbetslöshetsförsäkring. Det har medfört att presentationen av vissa delar av utredningsmaterial och förslag till författningsändringar relaterade till medlemskapet i svensk arbetslöshetskassa har presenterats i ett mycket sent skede av utredningsarbetet. Utrymmet för diskussion och grundlig analys har därför varit mycket begränsat, inför lämnade av efterfrågade synpunkter. Med hänsyn till detta kan jag inte till alla delar ställa mig bakom betänkandet.

Kommittédirektiv 2014:109

Svensk social trygghet i en internationell värld

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juli 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och deras tillämpning utifrån de nya förutsättningar som globaliseringen ger i en unionsrättslig och internationell kontext. Syftet är att ta fram ett tydligt, hållbart och lättillgängligt regelverk avseende försäkringstillhörighet, som skapar goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet samt en effektiv och rättssäker myndighetsadministration.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och redogöra för unionsrättens regelverk som är av betydelse för de sociala trygghetssystemen, liksom de svenska reglernas förenlighet med dessa,
- kartlägga rörlighetsmönster, behovet av statistik och myndigheternas administration av internationella ärenden,
- analysera hur försäkringsvillkoren i de svenska trygghetssystemen förhåller sig till unionsrätten och internationella förhållanden i övrigt,
- analysera hur relevanta regler samspelar med andra nationella regelverk, exempelvis socialavgifts- och skattelagstiftningen,
- lämna förslag på vilka principer som ska gälla, främst avseende försäkringstillhörighet, och

- lämna förslag på hur regelverket ska vara utformat för en effektiv och rättssäker administration.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2016.

De sociala trygghetssystemen och dess utmaningar i ett internationellt perspektiv

Inför tillträdet till EES-avtalet 1994 genomfördes en regelöversyn för att anpassa de svenska trygghetssystemen till de nya förutsättningar som medlemskapet i EES, och senare EU, skulle komma att medföra. Översynen presenterades i betänkandet Social trygghet och EES (SOU 1993:115). I begreppet sociala trygghetssystem ingår i det här sammanhanget förmåner inom den allmänna socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen samt hälso- och sjukvården.

Sedan översynen på 1990-talet har genomgripande ändringar i regelverken ägt rum både nationellt och på unionsnivå. Dessutom har kunskapen om EU:s funktionssätt, liksom förståelsen för hur unionsrätten påverkar den svenska regelverken, ökat. Till detta kommer de nya förutsättningar som globaliseringen och utvecklingen av den inre marknaden innebär.

Ändrade förutsättningar i omvärlden ökar kraven på de sociala trygghetssystemen

Ändrade förutsättningar i Sverige och omvärlden skapar nya behov avseende de sociala trygghetssystemens utformning. Med ändrade förutsättningar avses i detta sammanhang bl.a. ändrade migrations- och arbetsmönster, demografiska förändringar samt nya företagsstrukturer tillsammans med övriga effekter som uppstår till följd av den ökande globaliseringen.

Globaliseringen, och den migration som följer i dess spår, har stor inverkan på den svenska samhällsutvecklingen. Migrationen inom EU ökar liksom migrationen till och från länder utanför EU, s.k. tredjeland. Samtidigt har den traditionella uppfattningen att migration handlar om förflyttningar från en plats till en annan, där migranten avser att bosätta sig permanent, visat sig allt mer otillräcklig för att beskriva vår tids migrationsmönster. I dag finns det en tendens att

människor, i högre utsträckning än tidigare, temporärt bor i andra länder än sitt ursprungsland.

Det blir också vanligare att personer bor i ett land men arbetar i ett annat. Dessutom är svenska arbetstagare i allt högre utsträckning verksamma i länder utanför Sverige, antingen i svenska eller i utländska företag, under kortare eller längre kontraktperioder. Fler utländska företag etableras i Sverige och många svenska företag är beroende av utländska marknader för både produktion och avsättning. Till detta kommer att även andra grupper rör sig i en större omfattning, exempelvis studenter, forskare och pensionärer. Dessa aspekter av globaliseringen är betydelsefulla då den svenska ekonomin sedan länge är internationellt integrerad.

Det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring som har varit i kraft sedan 2008 innebär ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Den ökade migrationen bidrar till tillväxt och underlättar företagens och de offentliga arbetsgivarnas rekrytering. I en globaliserad värld krävs att konkurrenskraftiga företag kan utvecklas i Sverige.

Unionsrätten – ett område under ständig utveckling

Enligt EU:s fördrag är fri rörlighet för personer en grundläggande rättighet. I fördraget regleras även rätten till likabehandling av EU-medborgare. Vidare ska medlemsstaternas sociala trygghetssystem samordnas för att underlätta personers rörlighet inom unionen. Utformningen av de sociala trygghetssystemen ligger dock utanför EU:s kompetens. Det är därmed medlemsstaterna, med beaktande av unionsrätten, som självständigt utformar sina nationella trygghetssystem. Följden är att det inom EU finns lika många olika sociala trygghetssystem som det finns medlemsstater. De olika systemen kan leda till ökade risker för att personer som rör sig mellan olika länder går miste om intjänade rättigheter, att de blir dubbelförsäkrade eller helt förlorar rätten till förmåner från någon medlemsstat. Detta kan i sin tur utgöra allvarliga hinder mot den fria rörligheten inom EU. För att undvika detta föreskriver EU:s grundläggande fördrag att nödvändiga åtgärder ska vidtas för att upprätthålla principen om den fria rörligheten för personer. Mot denna bakgrund har ett omfångsrikt regel-

verk arbetats fram inom EU i syfte att samordna medlemsstaternas sociala trygghetssystem.

De första samordningsbestämmelserna antogs redan 1958 och gällde ursprungligen migrerande arbetstagares och deras familjemedlemmars rätt till samordning av medlemsstaternas sociala trygghetssystem. Samordningsbestämmelserna syftar till att:

- fastställa i vilket land en person ska vara försäkrad (lagval),
- garantera likabehandling och hindra otillbörlig diskriminering,
- skapa förutsättningar för att lägga samman försäkringsperioder intjänade i olika medlemsstater,
- ange principer för utbetalning av förmåner i andra medlemsstater (s.k. export),
- fastställa principer för beräkning av kostnadsfördelning mellan medlemsstaterna och
- underlätta administrativt samarbete mellan nationella myndigheter.

Regelverket har löpande omarbetats och anpassats till utvecklingen i samhället samt till rättspraxis på området. Bland annat har framväxten av nya typer av nationella sociala trygghetsförmåner och den gradvisa utvidgningen av EU till att omfatta fler medlemsstater medfört att reglerna och tillämpningen inom EU kontinuerligt utvecklats. Numera talas det i större utsträckning om unionsmedborgarskapet och de rättigheter som följer med detta. De aktuella bestämmelserna omfattar nu inte enbart arbetstagare och deras familjemedlemmar utan samtliga personer som rör sig inom EU. Samordningsbestämmelserna återfinns sedan maj 2010 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordningen), 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 (tillämpningsförordningen) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 4 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. EU:s regelverk om samordning av social trygghet tillämpas även i EES-länderna (Norge, Island och Liechtenstein) och Schweiz.

En annan unionsrättsakt som har stor betydelse för rätten till fri rörlighet för personer inom EU/EES, men även för medlemsstaternas sociala trygghetssystem, är Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, även kallat rörlighetsdirektivet. Direktivet reglerar under vilka omständigheter som unionsmedborgare har rätt att fritt vistas och bosätta sig i andra medlemsstater. Direktivet inverkar på vilka som ska omfattas av svenska sociala trygghetsförmåner, och därmed på deras rätt till, främst, de bosättningsbaserade förmånerna.

Såväl på nationell som på EU-nivå har behovet av arbetskraft och kompetens uppmärksammats genom framtagandet av ett antal rättsakter som rör invandring från tredjeland till EU för bl.a. arbetstagare och studenter. Det gäller t.ex. rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning samt 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. Dessa innehåller också bestämmelser som hänvisar till likabehandling och rätt till sociala trygghetsförmåner.

Liknande principer om rätt till social trygghet och likabehandling men också utbetalning av vissa förmåner utanför EU finns även i de associerings-, samarbets- och stabiliseringsavtal som EU ingår med vissa länder utanför unionen.

Framtida behov av adekvata sociala trygghetssystem

Globaliseringen, den ökade migrationen, utvecklingen av den inre marknaden och den ökade personrörligheten, medför att det ställs större krav på att de sociala trygghetssystemen ska vara adekvata och hållbara. Detta gäller såväl för nationella system som för de regelverk som reglerar hur sådana förhåller sig till varandra när per-

soner rör sig till och från Sverige. Här avses rörlighet både inom och utanför EU/EES-området.

För att underlätta samordningen av social trygghet för personer som rör sig till eller från Sverige behövs ett tydligt och väl fungerande regelverk. Ett sådant regelverk kan skapa förutsättningar för att Sverige fortsatt kan vara ett attraktivt land för bl.a. arbetstagare och företag. Ett väl utformat nationellt system som inte hindrar rörlighet är särskilt viktigt, inte minst då den demografiska utvecklingen gör att Sverige, liksom många andra länder, i framtiden kommer att behöva ytterligare arbetskraft.

Behovet av en utredning

Mot bakgrund av de nya förutsättningarna och behoven vad avser personrörlighet till och från Sverige samt de förändringar som skett inom främst unionsrätten behöver den svenska lagstiftningen avseende vem som ska omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen (försäkringstillhörighet) återigen ses över. I detta sammanhang är det viktigt att även se över tillämpningen och administrationen av regelverken. Det finns ett behov av att analysera och se över hur det gällande svenska regelverket på området förhåller sig till de krav som en alltmer globaliserad värld med ändrade rörlighetsmönster ger upphov till. Varje land bestämmer hur deras nationella sociala trygghetssystem ska utformas. De sociala trygghetssystemen är dock inte enbart en nationell angelägenhet. Deras utformning och tillämpning har även stor betydelse för människor och företag som verkar i flera länder.

Initialt kan konstateras att det finns indikationer som pekar på ett antal nationella tolknings- och tillämpningsproblem på området. Bilden blir än mer komplex av att flera svenska aktörer är ansvariga för tillämpningen av samordningsreglerna. Det handlar bl.a. om Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, arbetslöshetskassorna, Skatteverket och landstingen. I vissa fall leder tillämpningen av unionsrätten och de nationella regelverken till olika bedömningar. Ett sådant exempel är prövningen av legal vistelse här i landet och om denna ska vara ett villkor för att ta del av svenska förmåner. En annan central fråga är när och hur en person ska omfattas av den svenska sociala tryggheten. Det svenska Solvit-centret, som är en del av ett EU-

nätverk med samma namn och som har till uppdrag att lösa problem på den inre marknaden, hanterar många ärenden som rör social trygghet. Områdets komplexitet ger ofta upphov till tolknings- och tillämpningssvårigheter.

Till exempel finns det inom det sociala trygghetsområdet flera bosättningsbegrepp. Förutom det europeiska bosättningsbegreppet i förordningen finns bosättningsbegrepp i både socialförsäkringsbalken och i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Dessa har olika innebörd vilket skapar otydlighet i samordningen, i synnerhet när olika myndigheter tolkar begreppen olika. Följden blir osäkerhet om vad som gäller för rätt till svenska trygghetsförmåner.

Även avseende de arbetsbaserade förmånerna har det uppstått osäkerhet om vilka krav som gäller för rätt till svenska förmåner. Vad gäller rätten till arbetsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken har kravet tidigare varit att den försäkrade ska arbeta i Sverige för att vara försäkrad vid inkomstbortfall. Genom EU-domstolens dom i mål nr C-257/10 och Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2012 ref 44, de så kallade Bergströmdomarna, har detta delvis ändrats. Domarna har öppnat upp för personer som saknar inkomst intjänad i Sverige att ändå kunna ta del av inkomstbortfallsförsäkring enligt de svenska nationella reglerna i de fall de har arbetat inom EU/EES och flyttat till Sverige vid en tidpunkt som sammanfaller med en situation i svensk lagstiftning som innebär att den s.k. sjukpenninggrundade inkomsten är skyddad.

När det gäller samordningen av familjeförmåner finns också problemet att dessa avser att täcka olika kostnader och att de har olika konstruktion, både inom och mellan länder. När olika förmåner med olika konstruktioner ska samordnas kan det ibland vara till nackdel för de enskilda som bor eller arbetar i mer än ett medlemsland. Det är därför angeläget att analysera hur samordningen av förmånerna fungerar och vilka effekter nuvarande kategorisering för med sig, främst i förhållande till våra grannländer, men även i förhållande till andra medlemsstater.

Inom förordningen finns olika begrepp till vilka det inte finns någon motsvarighet i svensk lagstiftning. Ett sådant exempel är begreppet familjemedlemmar. Det kan finnas behov av att se över det svenska regelverket i förhållande till de unionsrättsliga begreppen.

Det så kallade medlemsvillkoret som enligt svensk rätt måste uppfyllas för att en enskild ska få rätt till inkomstrelaterad ersätt-

ning är central för den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Innebörden av en enskilds medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa bör belysas ur ett unionsrättsligt perspektiv mot bakgrund av den praxis som utvecklats efter dom RÅ 2008 ref 90. Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) konstaterade att frågan om medlemskap i arbetslöshetskassorna är självständigt reglerad i förhållande till frågan om försäkringsskydd. Som reglerna är konstruerade finns det inte något hinder för en enskild att vara medlem i en arbetslöshetskassa även om man samtidigt omfattas av ett annat lands trygghets-system. EU:s samordningsbestämmelser uttrycker dock klart att en enskild som omfattas av förordningarna enbart ska omfattas av ett lands lagstiftning. Regeringsrätten konstaterade vidare att medlemskap i en arbetslöshetskassa är en associationsrättslig fråga som inte omfattas av EU:s samordningsbestämmelser.

Vidare bör det observeras att hälso- och sjukvården utgör en social trygghetsförmån inom unionsrätten. I Sverige omfattas den dock inte av socialförsäkringslagstiftningen. Vårdgivarnas skyldigheter framgår i stället av hälso- och sjukvårdslagen där en av de grundläggande bestämmelserna anger att en god hälso- och sjukvård ska erbjudas åt dem som är bosatta i landstinget eller är kvarskrivna enligt folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Hälso- och sjukvården är alltså i huvudsak en bosättningsbaserad rättighet i Sverige. Kopplingen till folkbokföringslagens bosättningsbegrepp gör det möjligt att både fördela och härröra kostnaderna till ansvarigt landsting. Landstingen är både finansiärer och tillhandahållare av hälso- och sjukvård. Sverige har alltså valt att ha ett decentraliserat hälso- och sjukvårdssystem där landstingen har ett stort självbestämmande genom det kommunala självstyret. Att hälso- och sjukvården utgör en social trygghetsförmån inom unionsrätten, tillsammans med den omständigheten att olika myndigheter hanterar olika delar av de sociala trygghetssystemen, kan försvåra för personer som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet att ta del av svenska trygghetsförmåner, i synnerhet sjukvård.

Samordningsbestämmelserna påverkar också behörigheten att ta ut sociala avgifter för att finansiera de sociala trygghetssystemen.

En omständighet som särskilt har uppmärksammats i sammanhanget är att det, enligt den nationella lagstiftningen, inte fattas några beslut om försäkringstillhörighet innan en person ansöker om en social trygghetsförmån. Detta innebär att personer inte vet om de

omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen, vilket kan ge upphov till otrygghet. Att en person vet sin försäkringstillhörighet är betydelsefullt även i andra sammanhang, t.ex. i förhållande till behovet av arbetsskadestatistik.

Slutligen kan tilläggas att det i dag saknas en grundläggande kunskapsöversikt över området vilket försvårar administrationen, tillämpningen och utvecklingen av regelverken.

Behovet att se över hur de nationella villkoren inom de sociala trygghetssystemen fungerar i förhållande till de ändrade förutsättningar som t.ex. den ökande globaliseringen och utvecklingen inom EU innebär är därför stort. Syftet är att, med utgångspunkt från vad som framkommer i en sådan översyn, föreslå nödvändiga förändringar för att öka rättssäkerheten för den enskilde samt att öka effektiviteten, ändamålsenligheten och hållbarheten i systemen.

Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och dess tillämpning utifrån en unionsrättslig och internationell kontext. Med de sociala trygghetssystemen avses i detta sammanhang den allmänna socialförsäkringen, hälso- och sjukvården samt arbetslöshetsförsäkringen. Dessa regleras främst i socialförsäkringsbalken, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238) och lagen om arbetslöshetskassor (1997:239). Det kommunala ekonomiska biståndet, kollektivavtalen och de privata försäkringarna ska lämnas utanför. Översynen ska beakta de nationella särdragen inom de svenska sociala trygghetssystemen och utgå från det faktum att utformningen av dessa utgör nationell kompetens. Hänsyn ska tas till behovet av hållbara och transparenta system som bygger på legitimitet, effektivitet, rättssäkerhet och förutsägbarhet. Fokus ska därför ligga på att ta fram ett tydligt och lättillgängligt regelverk med tyngdpunkt på försäkringstillhörighet och att skapa goda förutsättningar för en effektiv och rättssäker myndighetsadministration. Översynen ska utgå från de nya förutsättningar som den ökande globaliseringen och ändrade rörlighets- och migrationsmönster medför.

För att möta dessa förutsättningar behövs ett nationellt socialt trygghetssystem med klara och tydliga regler. Systemet ska vara håll-

bart och fungera i en globaliserad värld samt underlätta rörligheten på arbetsmarknaden. Att stärka Sveriges konkurrenskraft med ett effektivt och hållbart socialt trygghetssystem är särskilt viktigt mot bakgrund av den demografiska utvecklingen.

Utredaren ska ha en bred ansats och beakta migrerande och tillfälligt bosatta personers liksom arbetsgivares behov. Som en del av probleminventeringen och analysen samt vid utformningen, är det också nödvändigt att inhämta relevant information om förhållandena i de nordiska länderna och EU:s övriga medlemsstater. Härvid är det viktigt att beakta Helsingforsavtalets överenskommelse om fri rörlighet mellan de nordiska länderna samt det nordiska Gränshinderrådets arbete för att förhindra att det i samband med lagstiftnings- och regelverksarbete uppstår nya gränshinder mellan de nordiska länderna.

Kartläggning

Behovet av eventuella ändringar i de svenska sociala trygghetssystemen förutsätter en genomlysning av unionsrätten och hur denna samspelar med nationell rätt. För att kunna utforma ett adekvat nationellt system krävs därutöver en förståelse för hur rörligheten till och från Sverige och dess bakomliggande drivkrafter fungerar. I syfte att följa utvecklingen och tillämpningen av regelverken finns således även ett behov att ta fram och vidareutveckla statistik och nyckeltal på området. Kartläggningen ska resultera i en kunskapsöversikt som läggs till grund för analysen och förslagen.

Utredaren ska därför

- kartlägga och redogöra för innehållet i de nationella bestämmelserna om försäkringstillhörighet, inklusive principerna i konventionerna om social trygghet,
- kartlägga och redogöra för innebörden av unionsrätten och, på den sociala trygghetens område, det svenska regelverkets förenlighet med denna och särskilt belysa de förändringar som har genomförts i unionsrätten, i synnerhet samordningsbestämmelserna och rätten till fri rörlighet för personer,
- kartlägga rörlighetsmönster till och från Sverige för personer och företag och fokusera på faktorer som är relevanta för utformningen av svenska villkor för försäkringstillhörighet, ersättnings-

- nivåer och utbetalning av förmåner till personer som befinner sig i andra länder,
- kartlägga tillgänglig statistik och nyckeltal för att möjliggöra effektiv uppföljning och utvärdering på området, och
 - kartlägga myndigheternas administration och hantering av internationella ärenden och myndigheternas samverkan sinsemellan som även ska omfatta arbetslöshetskassorna.

Analys

Mot bakgrund av resultatet av kartläggningen samt de ändrade förutsättningarna i omvärlden och utvecklingen inom unionsrätten krävs en noggrann analys av vilka sociala trygghetssystem som Sverige behöver för att uppnå en väl fungerande personrörlighet över gränserna. Fokus i analysen ska ligga på när och hur en person som rör sig till eller från Sverige ska omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen. Centralt i denna analys är de ramar och möjligheter som unionsrätten ger. Det finns också behov av ett mer flexibelt förhållningssätt, exempelvis när det gäller ökad utsändning och frivillig försäkring för migrerande personer som i dag inte uppfyller de svenska försäkringsvillkoren. I många länders sociala trygghetssystem, däribland Norges, är frivillig försäkring inom den allmänna försäkringen ett förekommande inslag som komplement till den obligatoriska försäkringen. Mot bakgrund av de förändrade rörlighetsmönstren bör behovet av en sådan försäkringsform som en del inom den allmänna svenska socialförsäkringen och hälso- och sjukvården därför analyseras.

När det gäller arbetslöshetsförsäkringen ska analysen avse hur medlemskapet i svensk arbetslöshetskassa och därigenom rätten till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning förhåller sig till unionsrätten.

Det finns behov av en bättre och mer effektiv samordning på myndighetsnivå. Detta är en förutsättning för att rättssäkerheten ska garanteras och för ett mer förutsägbart system för individen. Vilka personer som omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen avgörs, vid tillämpning av nationell lagstiftning, först när rätten till en förmån prövas. Det kan medföra svårigheter att veta vilka rättigheter och skyldigheter som finns mellan en person och de svenska trygghetssystemen. Svårigheterna uppstår för enskilda personer, arbets-

givare, berörda myndigheter och för andra länder som tillämpar samordningsbestämmelserna.

Utredaren ska därför

- analysera hur försäkringsvillkoren i de svenska trygghetssystemen förhåller sig till unionsrätten och internationella förhållanden i övrigt,
- analysera i vilken mån villkoren för försäkringstillhörighet behöver förtydligas, förstärkas eller förändras i förhållande till unionsrätten och internationella förhållanden i övrigt. För förmåner inom socialförsäkringen gäller detta även förmånernas ersättningsnivåer och möjligheten till utbetalning vid bosättning i andra länder,
- analysera samordningsbestämmelserna för respektive riskkategori (de nio sakområden som finns i artikel 3 i förordningen) och hur de förhåller sig till de svenska sociala trygghetssystemen,
- analysera behoven av att fortsätta omfattas av de svenska trygghetssystemen för vissa kategorier av personer, exempelvis studenter och till annan stat utsända personer och deras familjemedlemmar,
- analysera möjligheten till att vid sidan av den obligatoriska försäkringen i socialförsäkringsbalken och hälso- och sjukvårdslagen även inom dessa möjliggöra frivillig försäkring för personer som inte uppfyller försäkringsvillkoren,
- analysera hur de tillämpliga reglerna på det sociala trygghetsområdet samspelar med andra svenska regelverk på exempelvis socialavgifts-, skatte-, sociallagstiftnings-, folkbokförings-, hälso- och sjukvårds- och migrationsområdena,
- analysera hur administrationen av de sociala trygghetssystemen, i relevanta delar, kan effektiviseras och förbättras. För förmåner vid arbetslöshet ska analysen enbart röra arbetslöshetskassornas samverkan med andra myndigheter,
- analysera hur det kan tydliggöras för den enskilde om personen i fråga omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen, och
- analysera behovet av ytterligare statistik och nyckeltal för att möjliggöra effektiv uppföljning och utvärdering på området.

Förslag

Utifrån den kartläggning och analys som har gjorts, ska utredaren utarbeta förslag till relevanta åtgärder. Förslagen ska ta till vara intresset av en god balans mellan behovet av att bevara ett sammanhållet svenskt socialt trygghetssystem med hög legitimitet och de behov av internationell karaktär som finns. Förslagen ska vara utarbetade på ett sådant sätt att de är transparenta och lättförståeliga. Det står utredaren fritt att även lämna andra förslag som har nära samband med de uppdrag som lämnas i dessa direktiv.

Samtliga förslag ska utformas med beaktande av den svenska arbetsmarknadsmodellen och vara förenliga med unionsrätten och det nordiska samarbetets överenskommelser liksom ta i beaktande förutsättningarna för ökad personrörlighet. Förslagen ska även beakta och ta hänsyn till att förmånerna inom de svenska sociala trygghetssystemen finns i olika regelverk.

Förslagen ska i möjligaste mån vara utformade så att de inte ger upphov till situationer som försvårar för personer att röra sig till och från Sverige. Detta är särskilt angeläget i gränsregionerna där rörligheten är som störst.

Avgörande för ett adekvat svenskt trygghetssystem är att det innehåller väl definierade, lättförståeliga och stabila principer. Det gäller exempelvis för att kunna avgöra när en person ska omfattas av försäkringen, under vilka omständigheter förmåner kan betalas ut till personer bosatta i tredjeland och kopplingen mellan rättigheter och skyldigheter i försäkringen.

Medlemskapet i svensk arbetslöshetskassa är en central del av arbetslöshetsförsäkringen. Utgångspunkten för eventuella förslag bör vara att bevara medlemskapet i den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen bör hitta lösningar som möjliggör detta med hänsyn till unionsrätten.

För att en rättssäker och förutsägbar tillämpning av regelverket ska fungera i praktiken krävs enhetliga och effektiva rutiner liksom en väl fungerande myndighetssamverkan. I syfte att följa utvecklingen och tillämpningen av regelverken fordras dessutom ett väl utvecklat statistiskt underlag.

Utredaren ska

- föreslå vilka principer som bör gälla för de svenska sociala trygghetssystemen, främst avseende försäkringstillhörighet,
- föreslå hur det kan tydliggöras för den enskilde vad som krävs för att omfattas av de sociala trygghetssystemen, även i situationer när den enskilde inte begär en förmån,
- föreslå hur regelverket bör vara utformat för en effektiv och rättssäker administration,
- föreslå nödvändiga åtgärder för att förbättra berörda myndigheters administration och hantering av internationella ärenden liksom myndighetssamverkan. Vad avser samverkan kan förslagen även omfatta arbetslöshetskassorna,
- föreslå nödvändig statistik och nyckeltal för att möjliggöra en effektiv prognostisering, uppföljning och utvärdering på området,
- föreslå övriga ändringar i gällande svenska regelverk som rör socialförsäkringen samt hälso- och sjukvården och som utredaren finner nödvändiga utifrån den kartläggning och analys som gjorts, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Samtliga förslag ska värna försäkringsmässigheten och den finansiella hållbarheten i de svenska sociala trygghetssystemen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen samt relevanta internationella regelverk.

Utredaren ska belysa vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna har för personer som rör sig mellan Sverige och de övriga EU-/EES-länderna, i synnerhet grannländerna.

Utredaren ska analysera hur de förslag som läggs kan utformas så att inte nya gränshinder uppstår mellan länder.

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den, dvs. en propor-

tionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med företrädare för relevanta myndigheter, organisationer och övriga aktörer, inklusive EU-kommissionen och Nordiska ministerrådets sekretariat och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och EU.

Utredaren ska samråda med Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:48) och i arbetet kontinuerligt samråda med företrädare för Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Skatteverket och Arbetsförmedlingen ska på begäran bistå utredaren.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2016.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:133

Tilläggsdirektiv till ToR-utredningen. Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet (S 2014:17)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 december 2015

Utvidgning och förlängd tid för redovisning av uppdraget

Regeringen beslutade den 17 juli 2014 kommittédirektiv om en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och deras tillämpning utifrån de nya förutsättningar som globaliseringen ger i en unionsrättslig och internationell kontext (dir. 2014:109). Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2016.

I dag saknas bestämmelser i svensk lagstiftning om krav på uppehållsrätt enligt 3 a kap. utlänningslagen (2005:716) för att en person ska få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen avseende de bosättningsbaserade förmånerna. Regeringen anser att det är viktigt att tydliggöra vilka som vid migration till och från Sverige utifrån en unionsrättslig kontext ska ha tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen avseende de bosättningsbaserade förmånerna. Det bör vara ett krav att en person vistas lagligen i landet för att få tillgång till svenska bosättningsbaserade förmåner som ingår i tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om de sociala trygghetssystemen, i den mån unionsrätten tillåter det. Utredaren ska därför även

- särskilt analysera om sådana krav på laglig vistelse är förenliga med unionsrätten och i sådana fall föreslå hur dessa krav kan införas i svensk lagstiftning,

- analysera om andra villkor kan och bör införas i lagstiftningen för att uppnå målet om att tydliggöra vilka som ska ha tillgång till de sociala trygghetssystemen avseende de bosättningsbaserade förmånerna vid migration till och från landet, och i sådana fall lämna förslag även om detta,
- analysera hur ett urval av andra medlemsstater i EU/EES, däribland Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Norge, Polen, Storbritannien och Tyskland, hanterar frågeställningen om tillgång till de sociala trygghetssystemen för migrerande personer.

Vidare ska särskilt de administrativa konsekvenserna för de berörda myndigheterna i fråga om tillämpningen av de olika regelverken belysas. Ett förslag till lösning ska ta hänsyn till behovet av att regelverket är enkelt att förstå för enskilda samt administrativt genomförbart.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 januari 2017.

(Socialdepartementet)

Sveriges klassificering av förmåner år 2016

EG-förordning nr 883/2004, artikel 9, Medlemsstaternas förklaringar om denna förordnings tillämpningsområde

System som avses i artikel 3 i förordningen

1. Förmåner vid sjukdom (Sickness benefits)

Vårdförmåner (benefits in kind)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- assistansersättning
- rehabiliteringsåtgärder
- rehabiliteringsersättning i form av särskilt bidrag för kostnader i samband med arbetslivsinriktad rehabilitering
- bidrag till arbetshjälpmedel vid rehabilitering
- smittbärarersättning i form av resekostnadsersättning
- bilstöd

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), omtryckt 1992:567

Tandvårdslagen (1982:125)

Lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning

Lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi

Lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

Lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor

Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, omtryckt 2008:415

Gränssjukvårdsförordningen (1962:390), omtryckt 1986:435

Kontantförmåner (benefits in cash)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- sjukpenning
- rehabiliteringsersättning i form av rehabiliteringspenning
- smittbärarsersättning i form av smittbärrpenning
- närståendepenning
- handikappersättning
- tillfällig föräldrapenning
- vårdbidrag
- graviditetspenning

Lagen (1991:1047) om sjuklön

2. Förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap
(Maternity and equivalent paternity benefits)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- föräldrapenning

3. Förmåner vid invaliditet (Invalidity benefits)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- sjukersättning
- aktivitetsersättning

4. Förmåner vid ålderdom (Old-age benefits)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- allmän ålderspension i form av inkomstgrundad ålderspension och garantipension

- särskilt pensionstillägg
5. Förmåner till efterlevande (Survivor benefits)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- efterlevandepension i form av barnpension, omställningspension och änkepension
- efterlevandestöd
- garantipension till omställningspension
- efterlevandeförmåner från arbetsskadeförsäkringen m.m.
- efterlevandeskydd i form av premiepension

6. Förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom (Benefits in respect of accidents at work and occupational diseases)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- sjukpenning
- arbetsskadelivränta

7. Dödsfallsersättningar (Death grants)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- begravningshjälp

8. Förmåner vid arbetslöshet (Unemployment benefits)

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

- arbetslöshetsersättning

9. Förmåner vid förtida pensionering (Pre-retirement benefits)

Inga.

10. Familjeförmåner (Family benefits)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- barnbidrag
- flerbarnstillägg
- bostadsbidrag såvitt gäller bostadsbidrag till barnfamiljer med den del det lämnas som särskilt bidrag

Lagen (2003:1067) om särskild bestämmelse om bostadsbidrag

Lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag (upphävd från och med den 1 februari 2016)

Studiestödslagen (1999:1395) i fråga om följande förmåner:

- studiebidrag
- extra tillägg

11. Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner
(Special non-contributory cash benefits)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- bostadstillägg
- äldreförsörjningsstöd.

Jämförelse gällande uppehållsrätt och rätt till sociala trygghetsförmåner m.m. i andra EU/EES-länder

Utredningen har kontaktat ansvariga myndigheter i Belgien, Tyskland, Storbritannien, Nederländerna, Frankrike, Polen, Danmark, Finland, Island, Norge samt Italien för att få fördjupad information om hur de bland annat ser på relationen mellan Europarådets 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 (rörlighetsdirektivet) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004).

Nedan redovisas de inkomna svaren från Danmark, Tyskland, Nederländerna, Belgien, Finland, Frankrike och Italien som rör uppehållsrätt samt förhållandet mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004. Utredningen har även fått information från Polen, men eftersom den inkomna informationen inte i huvudsak berör dessa områden redovisas den inte i denna bilaga. Övriga länder har inte inkommit med den efterfrågade informationen.

De ställda frågorna och de erhållna svaren är på engelska. Svaren har *inte* redigerats utan redovisas i den form de har inkommit till utredningen.

1.1 Ställda frågor

Habitual residence, the relationship between Regulation 883/2004 and Directive 2004/38/EC

- How do you interpret and use the term habitual residence in regulation 883/2004?
- Which factors are used to assess residence, and how are they applied?
- The relationship between Regulation 883/2004 and Directive 2004/38/EC
 - According to your view, could legal residence (right of residence according to directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?
 - Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

Legal residence

- Assessment of legal residence for economically inactive individuals
 - How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?
 - What do you consider a burden on the national social security system?
- The assessment of legal residence
 - When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?
 - Who is responsible for the assessment?
 - Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

- Registration
 - Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

1.2 Svar från Danmark

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?
- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?
- According to your view, could legal residence (right of residence according to Directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?
- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

Legal residence

Directive 2004/38/EC (the Free Movement Directive) regulates the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States.

As regards the condition requiring possession of sufficient resources, Directive 2004/38 distinguishes between economically active and economically inactive. Under Article 7(1)(a) of Directive 2004/38, the first group of Union citizens in the host Member State have the right of residence without having to fulfil any other condition. On the other hand, persons who are economically inactive are required by Article 7(1)(b) and Article 7(1)(c) of the directive to meet the condition that they have sufficient resources of their own not to become a burden on the social assistance system of the host Member State during their period of residence and have comprehensive sickness insurance cover.

With a view not to become a burden on the social assistance system, students – see Article 7(1)(c) – must only submit a declaration stating their sufficient resources for the period of residence.

The following general remarks will focus on persons with sufficient resources – see Article 7(1)(b) – and the assessment on whether such persons have sufficient resources to not become a burden on the social assistance system.

Rules on residence in Denmark for EU citizens and their family members are regulated through Executive Order on Residence in Denmark for Aliens Falling within the Rules of the EU (the EU Residence Order). The EU Residence Order is thus implementing the Free Movement Directive.

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?

In section 6 of the EU Residence order, the following is stated in relation to persons with sufficient means: “6. (1) An EU national who has such income or means at his disposal for his support that he is presumed, upon specific assessment, not to become a burden on the public authorities has a right of residence in Denmark extending for longer than the three- or six-month periods following from section 2(1) of the Aliens Act. (2) It is a condition for the right of residence under subsection (1) hereof that the person in question takes out health insurance covering the period until he becomes eligible for services under the Health Act”¹.

In accordance with case law from the European Court of Justice (ECJ), resources from a third person must be accepted when assessing what income and means are considered sufficient² and national authorities can, when necessary, undertake checks as to the existence of the resources, their lawfulness, amount and availability. Moreover, the resources do not have to be periodic and can be in the form of accumulated capital and the evidence of sufficient resources cannot be limited.³

The condition is always satisfied if the Union citizens has income or means at his disposal corresponding to the sum of the benefits for which he would be eligible under section 25(12) and section 34 of the Act on an Active Social Policy (a former Danish

¹ Please be informed that the condition of covering a health insurance is no longer being applied in practice due to a change of the Danish Health Care Act.

² Case C-408/03 Commission v Belgium.

³ Case C-424/98 Commission v Italy.

basic assistance benefit). This does, however, not mean that it automatically would lead to rejection if the Union citizen does not have income or means at his disposal corresponding to the sum of the just mentioned benefits. On the contrary, it will always rely on a specific assessment taking the Union citizen's personal situation into account. If the Union citizen, for example, indicates only wanting to stay in Denmark for a certain period of time, this must be taken into account.

- What do you consider a burden on the national social security system?

In accordance with the Communication from the Commission on better application of Directive 2004/38/EC⁴, it is only the receipt of social assistance benefits that can be considered relevant to determining whether the person concerned is a burden on the social assistance system⁵.

It follows from ECJ case law that applying for social assistance does not have the automatic consequence that the condition requiring possession of sufficient resources is not met.

On the contrary, in assessing whether an individual has become an unreasonable burden, the authorities must carry out a proportionality test. In this assessment a number of circumstances must be taken into account such as for how long the benefit being granted, the likelihood that the Union citizen will get out of the safety net soon and the time of residence in the host Member State. It can also, among other, be personal circumstances such as the level of connection of the Union citizen and his/her family members with the society of the host Member State and considerations pertaining to age, state of health, family and economic situation.

A Member State can refuse to grant social benefits to economically inactive Union citizens who exercise their right to free-

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States (COM/2009/313), paragraph 2.3.1.

⁵ In case C-140/12, Brey, paras. 60–61, the ECJ stressed that the concept of “social assistance system” must be interpreted as covering all assistance introduced by the public authorities, whether at national, regional or local level, that can be claimed by an individual who does not have resources sufficient to meet his own basic needs and the needs of his family.

dom of movement solely in order to obtain another Member State's social assistance.⁶

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?
- Who is responsible for the assessment?
- Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

The Danish Immigration authorities will undertake the assessment in relation to legal residence for economically inactive Union citizens.

At the request of the authority, the local council of the municipality in which the Union citizen lives or resides shall issue an opinion as to whether the person has income or means at his disposal corresponding at least to the sum of the benefits for which he would be eligible under section 25(12) and section 34 of the Act on an Active Social Policy. Such opinion is normally only requested if it is not indisputable whether the persons in question would be eligible for benefits under section 34 of the Act on an Active Social Policy.

When assessing whether a Union citizen should be granted benefits under the terms of the Active Social Policy Act (law concerning social policy), the local council of the municipality will make sure that the person involved in fact has a legal residence in Denmark. This can for instance be done by contacting the Danish Immigration authorities to get a confirmation hereof.

In case of an application, the Danish Immigration authorities will carry out a thorough assessment on whether the conditions are met for Union citizens in relation to legal residence.

A subsequent control of whether conditions continuously are being met will only be carried out in respect of the prohibition of systematic control in relation to the Free Movement Directive, for

⁶ Case C-333/13, Dano.

instance if the Danish Immigration authorities have specific reasons to believe that the conditions are no longer being met.

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

A Union citizen may freely enter Denmark and remain in the country for up to 3 months without an EU residence document (registration certificate).

If the stay in Denmark will last more than 3 months, the Union citizen has to apply for an EU residence document before the expiry of the three months. The certificate is not issued for a specific duration and will remain valid for as long as the conditions on which it was issued continue to apply.

1.3 Svar från Tyskland

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?
- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?

Habitual residence is mentioned in Article 1 j) of Regulation 883/2004 and is defined as the place where a person habitually resides.

Furthermore, habitual residence is explained in Article 11 of Regulation (EC) No 987/2009.

Article 11

Elements for determining residence

Where there is a difference of views between the institutions of two or more Member States about the determination of the residence of a person to whom the basic Regulation applies, these institutions shall establish by common agreement the centre of interests of the person concerned, based on an overall assessment of all available information relating to relevant facts, which may include, as appropriate:

1. The duration and continuity of presence on the territory of the Member States concerned;
2. The person's situation, including:
 - the nature and the specific characteristics of any activity pursued, in particular the place where such activity is habitually pursued, the stability of the activity, and the duration of any work contract;
 - his family status and family ties;
 - the exercise of any non-remunerated activity;
 - in the case of students, the source of their income;
 - his housing situation, in particular how permanent it is;
 - the Member State in which the person is deemed to reside for taxation purposes.

These explanations also serve as the orientation for the interpretation of the term in Germany.

- According to your view, could legal residence (right of residence according to directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?

Under German social law (Section 30 of the First Book of the Social Code – SGB I) persons have their habitual residence in the location where they reside under circumstances which indicate that they are not only staying temporarily in this place or in this area. According to German jurisdiction by the highest federal court, it is not an imperative prerequisite for the recognition of habitual residence that someone has been legally residing in Germany. Legal residence can however be important evidence in order to assess whether someone presumably only stays temporarily in Germany and the issue of legal residence is thus indirectly relevant in order to assess whether someone resides habitually in Germany. Section 30 of SGB I is subsidiary to supra- and international law and special provisions governing certain types of social benefits.

- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

Section 30 (1) of Book One of the Social Code provides that German social law applies to all persons who have their domicile or ordinary residence within its scope.

We do have benefits in Germany that are not non-contributory cash benefits and that may be claimed only by persons who legally reside in Germany. In the following, some examples are given.

Child benefit

Union citizens who enjoy the right to free movement and have a domicile or their ordinary residence in Germany, or who are fully liable to income tax for other reasons, are entitled to child benefit under German legislation. By virtue of the regulations laid down in the Act on the General Freedom of Movement for EU Citizens, it is assumed that Union citizens are entitled to free movement unless the loss of this right is determined by the foreigners authority. No concrete questions are asked about the right of free movement in the application for child benefit. Applicants are only required to indicate their nationality. Only applicants who do not come from the EU/the EEA are required to add their residence permits. Child benefit can only be denied EU citizens who are entitled to freedom of movement if the foreigners authority has formally determined that a person is no longer entitled to free movement.⁷

Parental benefit

Parental benefit (parental allowance, parental allowance plus and partnership bonus) is granted to mothers and fathers who

- care for and raise their children themselves after birth;

⁷ See also: www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/FamilieundKinder/KindergeldKinderzuschlag/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022D-STBAI494673

- are employed for a maximum of 30 hours per week;
- live with their children in one household, and
- have a domicile or their ordinary residence in Germany.

Recipients of parental benefit are treated in the same way as recipients of child benefit: It is assumed that they are entitled to free movement unless the loss of this right is determined by the foreigners authority.

In accordance with Section 1 (7) of the Federal Parental Benefit and Parental Leave Act, foreigners who are not entitled to free movement may claim parental benefit only if they hold settlement permits or residence permits.⁸

Health insurance

The statutory health insurance is governed by Section 5 (11) of Book Five of the Social Code/SGB V. Foreigners who are not nationals of a Member State of the European Union, nationals of a State party to the Agreement on the European Economic Area or nationals of Switzerland are subject to compulsory coverage if they hold settlement permits or residence permits that are limited to a period of more than twelve months in accordance with the Residence Act and if no obligation to secure a foreigner's subsistence is linked to these residence titles being granted.

Pursuant to Section 4 of the Act on the General Freedom of Movement for EU Citizens, insurance coverage is a prerequisite for taking up residence in Germany for economically inactive nationals of another Member State of the European Union, nationals of another State party to the Agreement on the European Economic Area or nationals of Switzerland.

Persons entitled to benefits under the Asylum Seekers Benefits Act are covered in the event of sickness if they are in principle entitled to benefits in the event of sickness, pregnancy and delivery under Section 4 and 6 of the Asylum Seekers Benefits Act. The benefits accorded under the Asylum Seekers Act are limited insofar

⁸ See also: www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/FamilieundKinder/KindergeldKinderzuschlag/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI494673

as they are usually accorded only in the event of acute illness and pain for the first 15 months. In addition to this, other benefits essential to maintain health may be accorded in special individual cases.

According to EU coordination law, employment entails the obligation to get insurance coverage.

Unemployment insurance

To receive unemployment benefit (Arbeitslosengeld), you must:

- be unemployed;
- have personally registered as unemployed;
- have completed the qualifying period;
- be actively seeking work and be available for work.

You are classed as unemployed if you have no work at all or if you work for less than 15 hours a week for an employer or on a self-employed basis.

To register as unemployed you must visit the employment agency in person and report that you have become unemployed; you cannot register by phone or by post.

To complete the qualifying period, you must accumulate at least twelve months (360 days) of Federal Employment Agency contributions, either by working or otherwise (for example, by claiming sickness benefit), within the timeframe of the last two years.

There are no special conditions for foreigners. The same rules are also valid for asylum seekers and foreigners whose deportation has been suspended.

Occupational accident insurance

In Germany, (legally) employed persons are insured by law in the statutory occupational accident insurance system. There are exceptions to this rule in special cases (e.g. posted workers). Here, enterprises have to register the relevant employees with the competent occupational accident insurance fund.

As a rule, all employees enjoy statutory occupational accident insurance coverage, including asylum seekers and persons whose deportation has been suspended and who take up employment.

Interns who are integrated into a company by means of work activities also enjoy occupational accident insurance coverage – regardless of whether they are paid wages.

Social assistance under Book Twelve of the Social Code

The right to free movement is partly a prerequisite for EU citizens who want to claim social assistance under Book Twelve of the Social Code. As a rule, it is assumed here, too, that EU citizens enjoy this right. In case of doubts, the authorities can check on their own whether a person is entitled to free movement and call in the foreigners authorities. The latter determine whether a person has lost this right and, if necessary, initiate further steps under the law on foreigners.

Persons without a right of residence have access to certain social assistance benefits under Book Twelve of the Social Code. Section 23 (1) of Book Twelve of the Social Code provides that a person's factual residence in Germany is the only determining factor for access to subsistence allowance, assistance in the event of sickness, pregnancy, maternity and care. The benefits are provided at the discretion of the competent institution. There is no scope of discretion for the competent institution, however, if a person enjoys a consolidated residence status. Such a status is assumed after a period of more than six months.

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?
- What do you consider a burden on the national social security system?

To determine whether an unemployed person entitled to freedom of movement has sufficient resources in the sense of the directive on free movement to avoid being a burden on the social security system, a requirement is having sufficient health insurance coverage and adequate means of subsistence for the EU citizen and all accompanying members of the family.

If people inappropriately draw (tax-funded) benefits under SGB II⁹ or SGB XII during their stay this may indicate that their means of subsistence do not suffice and are considered a burden on the national social security system.

a) Health insurance coverage

The EU citizen and all accompanying members of the family must either take part in a statutory health insurance plan or permanent private health insurance plan.

b) Means of subsistence

To determine whether a person has sufficient funds to not be a burden on the social security system, his or her means of subsistence are taken into account. Means of subsistence include all legally allowable income and wealth in money or monetary value or other own resources, in particular maintenance payments from family members or third parties, scholarships, training aid, unemployment benefits, pensions for invalidity, survivors, retirement or old-age, pensions due to accidents at work, professional or occupational disability or other means from public funds based on contributions.

This does not include means provided under Book II of the Social Code to job seekers or the funds to be granted to persons living together with them in a so-called community of need.

It is assumed that sufficient resources exist, if during the stay no benefits under Book II or XII of the Social Code are received. If however in some cases subsequently a request for appropriate services is made, there is a special occasion for a review of the continuity of the conditions of the right of freedom of movement.

The legislation on the general free movement of EU citizens (FreizügigG/EU) does not specify a fixed amount for the level of means of subsistence. This would be impermissible under article 8 paragraph 4 of the free movement directive. It is necessary to have a comparison calculation taking into account the regional, social-welfare programme required amounts. At the same time, the

⁹ Basic provision for jobseekers.

personal circumstances of each individual case must be considered. The amount required in accordance with this must not be above the threshold under which German social assistance is granted. A specific threshold cannot be set here, because the values vary regionally.

Family and life partners of unemployed EU citizens who accompany them or join them, are entitled to freedom of movement under the same conditions as EU citizens. It is not required, however, that the family members and the partners arriving after or accompanying the EU citizens have sufficient means of subsistence themselves. The financial resources of the EU citizens, from which the family member or the spouse derives his right of residence, can be taken into account.

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?
- Who is responsible for the assessment?
- Do you do systematic follow-ups and controls?

Generally, Union citizens are assumed to be entitled to free movement. In exceptional cases the foreigners authority may check whether the prerequisites for making use of the right to free movement are fulfilled or continue to be fulfilled. It could be considered an exceptional case if inactive Union citizens or their family members want to draw benefits under SGB II or SGB XII. However, the fact that people draw benefits does not automatically mean that their right to free movement is forfeited. It can also be considered a special reason for a reassessment of the case if there is sufficient evidence indicating that the person in question has lied about the circumstances relevant in connection with the right to free movement.

If there are doubts as to the entitlement to free movement, the authorities may assess whether the person in question is entitled to free movement and they can consult the foreigners authorities. Only the foreigners authorities can determine the revocation the right of free movement including any consequences under the foreigners legislation.

We do not do systematic follow-ups or controls. Follow-ups or controls are only done if particular circumstances indicate the absence of the entitlement to free movement.

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

a) Entry and stay of EU citizens

EU Citizens have the right to free movement for travel and work in all of Germany. They may stay for up to three months in Germany. For entry and residence in Germany, EU citizens do not need a visa or residence permit, but only a valid passport or ID card. If EU citizens remain more than three months in Germany and take a flat during this time, they are subject to the general legal residence notification obligations and must register within two weeks at the local registration office. The registration authorities then send the data required to the competent foreigners authority. The foreigners authority may then require that the conditions for the exercise of the right of freedom of movement be demonstrated in accordance with the EU directive. EU citizens and their family members can already provide the necessary details when registering with the local registration authority. Thus, typically going to the Immigration Office is unnecessary for citizens of the Union. There is no separate legal reporting obligations. The competent authorities of the Federal States regulate the procedure in detail.

b) Citizens of the European Economic Area and of Switzerland

Citizens of the European Economic Area (Norway, Iceland and Liechtenstein) enjoy the same rights as EU citizens. The Swiss are exempt from the requirement of a residence permit in accordance with the agreement from 21 June 1999 between the European Community and its Member States, on the one side, and the Swiss Confederation on the other, on the free movement.

c) Third-country nationals

Any non-privileged third-country nationals, which stay for more than three months in Germany, need a residence permit issued by the local foreigners authority. Before they apply for a residence permit however, they must first register their place of residence in Germany with the competent registration office.¹⁰

1. Svar från Nederländerna

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?

As stated in the Practical Guide on Applicable Legislation, the term “residence” has a Union-wide meaning, i.e. it applies per definition an identical way across all benefits for the purposes of applying Regulation 883/2004 and Regulation 987/2009. This means that whenever these two Regulations refer to the term “residence”, this European definition applies in particular for all provisions in the Regulations which are meant to solve possible conflicts of law.

The Netherlands apply the interpretation of the term ‘habitual residence’ as laid down in Article 1(j) of Regulation 883/2004 and Article 11 of Regulation 987/2009.

The national insurances cover anyone who is ‘resident’ in the Netherlands, i.e. who has a substantive link of a personal nature with the Netherlands. The factors taken into account are explained below.

- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?

In order to determine the centre of interests of the person concerned, the institutions have to carry out “an overall assessment” of all available information relating to relevant facts.

In examining if a person has habitual residence in the Netherlands the income situation first of all provides relevant information. If a

¹⁰ See also: www.bmi.bund.de/SharedDocs/FAQs/DE/Themen/Migration/Freizuegigkeit/Freizuegigkeit_4.html

person is performing an activity as an employed or self-employed in the Netherlands, this is already an important indication for the existence of such a link.

Other factors that are taken into account for the assessment of habitual residence are:

1. The family situation of the person concerned;
2. If the children are going to school in the Netherlands;
3. If a person is enrolled in an education program aimed at integration or participation in the labour market;
4. Political, cultural and/or other activities (such as membership of a political party, a sports club or a church);
5. The presence of a family member who has already been living or working in the Netherlands for a longer period of time;
6. Evidence that suggests that the person will leave the Netherlands in the near future to settle elsewhere.
 - According to your view, could legal residence (right of residence according to Directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?

Yes, legal residence in can be a condition for habitual residence in specific cases. This was also most recently confirmed in the judgment of the Court of Justice in the case *Commission vs United Kingdom* (C-308/14).

- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

Yes, in the Dutch social security system legal residence on the basis of the National Aliens Act 2000 is – in principle – a precondition for the right to all social security benefits, ranging from child benefits to unemployment benefits to social assistance. On the basis of Regulation 883/2004 and in some other cases, being insured as a worker and paying contributions in the Netherlands could also lead to a right to claim benefits.

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?

EU citizens residing in the Netherlands for more than three months must be able to have sufficient resources for themselves and their family members not to become a burden on the social assistance system and have comprehensive sickness insurance. For job seekers a period of six months applies, if they are able to demonstrate that they are actually looking for work and have a good chance of finding it.

If an EU citizen does not fulfill the above-mentioned conditions and applies for social assistance, this constitutes an unreasonable burden on the social security system.

- What do you consider a burden on the national social security system?

Applying for social assistance is considered to be an unreasonable burden on the Dutch social assistance system.

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?

The assessment is made on request of municipal social services in case of an application for social assistance, but only when reasonable doubt arises on the legality of residence. Also the police can make a request to check the legal residence of EU-citizens with criminal records of EU-citizens that cause nuisances related to lack of sufficient resources (petty crime for survival, begging, sleeping on the streets).

- Who is responsible for the assessment?

The Immigration and Naturalisation Service (IND).

- Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

No.

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

No, we have no mandatory registration of EU-citizens with the IND anymore.

1.5 Svar från Belgien

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?
- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?

The legislation in the different social security sectors often uses the concept of residence: as a condition for granting, to determine the territorial competence of an institution, to assess if the insured person lives with someone else, etc. In this context, the concept of residence is the place where the person concerned actually lives, where he/she has established the habitual centre of his/her life. The nature of the residence does not matter provided that the person concerned is habitually present there.

Any legal means can be used as evidence of the residence (e.g. a lease contract, rent receipts, electricity or gas bill, etc.). Similarly, the absence of residence can result from a set of evidence such as a low energy consumption, a repeated absence when the postman or a social worker passes, the absence of rental payments, etc.

Except for some exceptions provided by the legislation, the entry in the population registers is one indication among others regarding the residence, but it is not in itself a decisive factor.

Some social security legislation refer to the principal residence as defined in the law of 8 August 1983 organizing the national register of physical persons. The national register mentions the principal residence resulting from the information given by local administrations on the basis of the entries in the population register and the register of foreigners. However, the principal residence is a question of fact and it is defined in the law of 8 August 1983 as the place where household members of a single person habitually live.

In some branches of social security, the legislation provides for that the residence of an insured person depends on the entry in the national register (registration in the population registers).

- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

Yes, for example: the right to social integration (integration income), disabled persons' allowances, guaranteed family benefits. However, some of these benefits are social assistance benefits which are not covered by Regulation 883/2004. Certain categories of persons are exempted from the residence condition, namely for some benefits which have to be considered as social security benefits according to Regulation 883/2004.

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?
- What do you consider a burden on the national social security system?

The law of 15/12/1980 on the access to the territory, on the residence, on the establishment and the expulsion of foreigners provides that the sufficient means must at least correspond to the income level below which the person concerned can benefit from social assistance (i.e. the amount of the integration income). The law also provides that the personal situation of the EU citizen should be taken into account (namely the nature and regularity of his/her income as well as the number of family members dependent on him/her).

The existence of a burden is assessed according to 1) the duration of the period during which the person concerned has been making use of social assistance (if it is less than three months, it is not considered as a burden), 2) the amount of the received benefits, 3) the duration of the stay and 4) the personal situation.

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?

The assessment is made in connection with registration in the country.

- Who is responsible for the assessment?

An investigation is conducted by the communal authorities in order to verify if the residence is real and if the person concerned actually lives there.

- Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

No

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

A foreigner who wants to reside in Belgium must be authorised to do so, either directly by law, or by the administration. The right of residence granted to him/her is in principle attested by a residence permit which has the form of a paper or electronic card. This card proves that the foreigner is registered to the national register. So, registration is a requirement for legal residence.

2. Svar från Finland

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?

We make an overall assessment case-by-case. EU court decisions and practical guide are used.

- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?

It depends on the case and the facts we have at hand.

- According to your view, could legal residence (right of residence according to Directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?

It seems that not (C-308/14).

We don't expect that the person has registered the right of residence in order to be permanently resident in Finland.

- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

As a principle yes. But in practice a proof/certificate of legal residence (registration of the right of residence done by the police) is not required.

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?

The police measures the sufficient funds when registering the right of residence of the EU-nationals who reside in Finland over 3 months.

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?

The police makes the assessment when registering the right of residence of EU-nationals. It is not necessary that the registration of right of residence is done before applying or receiving benefits, because not all EU-citizens need to register their right of residence (frontier workers etc.)

- Who is responsible for the assessment?

Mainly the police and the Immigration Service. The social security institution makes a "light assessment", which means that they check whether the person has residence permit, if it is required.

- Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

No. Only if EU-national is deported, then payments of the benefits are terminated.

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

Registration is not considered as a requirement in all cases, as it's not always clear who needs to register. There can be people who are legally residing in the country, but their residence hasn't been verified by the police.

There are two different registrations for EU-citizens:

1. If the EU-national resides in Finland over 3 months, the right of residence should be registered by the police.
www.poliisi.fi/licences_and_permits_for_foreigners/eu_the_european_union/registration_of_a_right_of_residence
2. The person's address is registered in the population register at the Local Register Office
www.maistraatti.fi/en/Services/Notification-of-move/

1.7 Svar från Frankrike

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?

Interpretation uses the items listed in article 11 of Regulation 987/2009 of the European Parliament and the Council. Due consideration is given to the establishment of the centre of interests of the person based on an overall assessment of all available information relating to relevant facts (duration and continuity of presence in France, activity, family status and ties, housing situation, tax... etc.)

- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?

Any documents, testifying of the items listed above, can be used to assess habitual residence.

- According to your view, could legal residence (right of residence according to Directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?

No, legal residence and habitual residence are two distinct notions which are assessed one after another.

Nonetheless, legal residence will presume habitual residence in the majority of cases.

- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

Legal residence is a requirement for all social security and social assistance benefits.

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?

The level of resources at his or her disposal, to maintain the person and his or her family, has to meet a defined threshold, taking into account the number of family members.

- What do you consider a burden on the national social security system?

According to EUCJ decisions in the Brey, Dano and Alimanovic cases, the assessment of the burden on the social assistance system should rest on a case by case analysis.

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?

Assessment is primarily made when examining the application for benefits.

- Who is responsible for the assessment?

Social security institutions are in charge.

- Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

There are regular reviews of the rights to benefits. They are generally pursued on a yearly basis for healthcare insurance, family benefits and social assistance.

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

Registration is not mandatory and is seldom made voluntarily by EU citizens.

1.1 Svar från Italien

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?
- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?

The criteria stipulated in art 11 of Re. 987/09 are applied.

- According to your view, could legal residence (right of residence according to Directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?

Yes

- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

No

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?
- What do you consider a burden on the national social security system?

The amount of minimum pension and health insurance are considered sufficient.

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?
- Who is responsible for the assessment?
- Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

The assessment is in the competence of the municipalities.

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

Yes, it is on the competence of municipalities.

Gemensamt svensk-danskt uttalande om tillämpning av artikel 17 i EG-förordning nr 1408/71 i vissa gränssituationer

1. I anslutning till Öresundsbronns färdigställande och ibrukttagande inledde den svenska och danska regeringen ett samarbete för att skapa en region kring Öresund. Syftet är att det ska skapas en gemensam arbetsmarknad där man kan arbeta på den ena sidan av sundet och bo på den andra utan att regler om skatter, avgifter, förmåner och bidrag blir hinder för integration i området.
2. Ett av de problem man härvid stött på gäller socialförsäkring och arbetsgivaravgifter för finansiering av denna.

De regler som gäller på området finns i EG-förordning nr 1408/71. Huvudregeln är att den enskilde ska vara försäkrad i ett land. Man är försäkrad i det land där arbetet utförs. Från detta utbetalas förmånerna och till detta ska socialavgifter betalas. Om man arbetar i två länder och är bosatt i det ena, är man försäkrad i bosättningslandet. Reglerna gäller endast socialavgifter och har ingen inverkan på beskattningsregler.

3. Behöriga myndigheter i berörda länder kan avtala om undantag från huvudregeln för vissa personer eller vissa grupper av personer. De myndigheter som kan ingå sådana avtal är i Sverige Riksförsäkringsverket och i Danmark Den Sociale Sikringsstyrelse.
4. Riksförsäkringsverket och Den Sociale Sikringsstyrelse har kommit överens om grunder för tillämpning av reglerna.

Efter ansökan i varje enskilt fall kommer tillstånd att ges för en person att omfattas av lagstiftningen i arbetsgivarens eller huvudarbetsgivarens hemland i följande situationer:

- a) Personer anställda av en arbetsgivare med säte i ett land, som arbetar både en väsentlig del på arbetsplatsen hos arbetsgivaren (minst hälften av arbetstiden under en sammanhängande period av tre månader) och på distans i bosättningslandet. Dessa kriterier tillämpas också i andra situationer, där det utförs arbete i bosättningslandet för samma arbetsgivare.
 - b) Personer som är anställda för arbete i ett land av en arbetsgivare med säte i detta land, och samtidigt har arvoderade förtroendeuppdrag i ett annat land.
5. Ansökan om att få omfattas av lagstiftningen i det land där (huvud)arbetsgivaren har sitt säte görs av arbetsgivaren och den anställde, som med underskrift bekräftar att de önskar ingå överenskommelsen.

Det enskilda beslutet tidsbegränsas till tre år. Möjlighet till förlängning finns så länge villkoren är uppfyllda.

6. Överenskommelsen tillämpas omedelbart och tas upp för utvärdering den 1 januari, 2005, eller om förutsättningarna för överenskommelsen – häribland beskattningsregler – ändras väsentligt.

Köpenhamn,
den 4 december, 2001

För Den Sociale Sikringsstyrelse

Anni Banke

För Riksförsäkringsverket

Bjarne Almström

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]
Svensk social trygghet i en globaliserad
värld. Del 1 och 2.[5]