

Handläggare
Marita Johansson
Telefon: 08-508 35 562**Till**
Arbetsmarknadsnämnden
den 29 augusti 2017**Ärende 4****Yttrande över remiss om betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5)***Remiss från kommunstyrelsen, Dnr: 110-744/2017***Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut**

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att justera paragrafen omedelbart

Arjun Bakshi
arbetsmarknadsdirektörKarin Eriksson-Bech
utvecklingschef**Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet *Svensk social trygghet i en globaliserad värld* (SOU 2017:5) till arbetsmarknadsnämnden för yttrande. Utredningen presenterar i sitt betänkande förslag på förändringar i trygghetssystemen: socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt arbetslöshetsförsäkring.

Avsikterna med utredningen är att bevara ett samlat svenskt socialt trygghetssystem med hög legitimitet samt att tillgodose de behov som finns utifrån en globaliserad värld.

Regeringen har för avsikt att arbeta vidare med de frågor som rör arbetslöshetsförsäkring och vill inte ha synpunkter på detta område.

Arbetsmarknadsförvaltningen ser positivt på att en översyn görs av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och

deras tillämpning utifrån de nya förutsättningar som globaliseringen och unionsrätten ger. Området är svåröverskådligt då det påverkas av både nationell och internationell lagstiftning och det är angeläget med största möjliga tydlighet både utifrån den enskildes rätt och utifrån behov hos handläggande myndigheter att ha en tydlig lagstiftning att förhålla sig till.

Förvaltningen konstaterar att de förslag som presenteras, om de antas, främst rör statliga myndigheters ansvarsområden. Några direkta konsekvenser på den kommunala nivån kan förvaltningen inte se. Att bedöma eventuella konsekvenser av föreslagna konkreta ändringar i sin helhet ligger utanför förvaltningens kompetensområde.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 17 juli 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att 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.

Med de sociala trygghetssystemen avses den allmänna socialförsäkringen, hälso- och sjukvården samt arbetslöshetsförsäkringen. Dessa regleras främst i socialförsäkringsbalken (SFB), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238) och lagen om arbetslöshetskassor (1997:239).

I regeringens remiss framkommer att de inte vill ha synpunkter på de förslag som rör arbetslöshetsförsäkring då regeringen avser att arbeta vidare med dessa.

Enligt tilläggsdirektiv som beslutades den 10 december 2015 (S 2014:17) utvidgades uppdraget att tydliggöra om krav på laglig vistelse i landet för att få tillgång till bosättningsbaserade förmåner är förenliga med unionsrätten och i så fall föreslå hur dessa krav kan införas i svensk lagstiftning.

Socialdepartementet har skickat utredningens slutbetänkande på remiss till bland annat Stockholms stad. Kommunstyrelsen i Stockholms stad har remitterat betänkandet till utvalda nämnder inom staden, däribland arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

För personer i olika gränsöverskridande situationer finns olika internationella, europeiska och nordiska regelverk samt bilaterala

avtal som syftar till att ge dessa personer socialt trygghetsskydd. Gränsöverskridande situationer kan omfatta många olika grupper av personer som rör sig över landsgränserna av många olika anledningar, som exempelvis arbete, studier eller familjeförhållanden.

EU-rätten tar sikte på att underlätta gränsöverskridande rörlighet. Arbetstagarnas särskilda rättigheter fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.¹ Rätt till social trygghet för unionsmedborgare i gränsöverskridande situationer inom EU/EES regleras i förordningarna om samordning av de sociala trygghetssystemen.² Rörlighetsdirektivet avser att tydliggöra den fria rörligheten för unionsmedborgare och fastställer villkor och begränsningar vad gäller rätten att röra sig fritt och uppehålla sig inom EU.

Likabehandling innebär att personer i gränsöverskridande situationer som omfattas av förordning 883/2004³ bör ha samma rättigheter och skyldigheter i fråga om de sociala trygghetsförmånerna som medborgare i den behöriga staten.

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 inte heller omfattas av fler än en stats sociala trygghetssystem. Senast en bred översyn av trygghetssystemen gjordes var när Sverige gick med i EU.

Socialförsäkringen i Sverige är uppdelad utifrån om en person bor och/eller arbetar i Sverige. Person som kommer till Sverige för att bo här och kan antas vistas i Sverige för längre tid än ett år är i regel försäkrad för bosättningsbaserade förmåner. Person som arbetar i Sverige är i regel försäkrad för arbetsbaserade förmåner. Det gäller den som är anställd, uppdragstagare eller egen företagare.

I Sverige finns ingen enhetlig, nationell tillämpning av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet. Det kan bli aktuellt med flera parallella bedömningar beroende på vilka system och myndigheter som berörs. Bedömningen för socialförsäkringsområdet, med

¹ EU: nr 492/2011, den 5 april 2011

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 och tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004

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

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 när det gäller helt arbetslösa gränsarbetare och så kallade sällanhemvändare.

Det kommunala ekonomiska biståndet, kollektivavtalen och de privata försäkringarna ingår inte i utredningens uppdrag.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom arbetsmarknadsförvaltningens utvecklings- och utredningsstab.

Ärendet

Slutbetänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5) består av två delar. Del ett innehåller bakgrundskapitel och beskrivningar av för uppdraget relevant gällande svensk rätt samt en fördjupad beskrivning av relevant internationell rätt. Del två innehåller utredningens överväganden och förslag.

Utredningen föreslår i sitt betänkande ett antal åtgärder i syfte att ta fram ett tydligt, hållbart och lättillgängligt regelverk avseende försäkringstillhörighet, som skapar goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet samt en effektiv och rättssäker myndighetsadministration. I detta sammanhang finns även ett omfattande internationellt regelverk som de svenska systemen har att förhålla sig till.

Principer för trygghetssystemet

De allmänna svenska sociala trygghetssystemen utgår från tre principer, universell tillgång för alla, individuella rättigheter samt solidarisk finansiering via socialavgifter och skatter. Bosättning och arbete ska fortsatt vara de huvudsakliga grunderna för att omfattas av den sociala tryggheten men behöver enligt utredaren förtydligas och anpassas i syfte att upprätthålla tilliten till trygghetssystemet och vid behov underlätta gränsöverskridande rörlighet. Villkoren för att omfattas av och få tillgång till förmåner inom svensk social trygghet bör så långt möjligt förutsätta att en person vistas lagligen i landet.

Bosättning som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet

I betänkandet förslås att det införs en ändring i socialförsäkringsbalken (SFB) om en tydligare skiljelinje mellan prövningen av socialförsäkringsrättslig bosättning i icke gränsöverskridande respektive gränsöverskridande situationer. De kriterier som i dag ligger till grund för bedömningen av bosättning i gränsöverskridande situationer kompletteras och vidareutvecklas. Kravet om längre tid än ett års vistelse för att bedömas som bosatt i Sverige föreslås tas bort. Det ska istället uttryckligen anges att bedömningen av om en person är bosatt i Sverige ska utgöras av en samlad bedömning av samtliga omständigheter. Det ska också anges att den som behöver uppehållstillstånd för att vistas i Sverige måste ha ett sådant tillstånd för att anses bosatt. Kriterierna ska endast vara vägledande, förutom kravet på uppehållstillstånd som är ett styrande kriterium.

Vidare förslås att det ska förtydligas i SFB att barns bosättning ska bedömas och fastställas fristående från föräldrarnas bosättning i det fall det krävs att barnet är bosatt i Sverige för att erhålla förmåner.

Rätt till beslut om en person är försäkrad enligt socialförsäkringsbalken

Utredaren föreslår att en ny bestämmelse införs i socialförsäkringsbalken (SFB) om att enskilda individer ska kunna få prövat och få ett intyg på om han eller hon är försäkrad enligt SFB utan att behöva ansöka om en förmån. Till skillnad mot tidigare medför förslaget att alla personer i gränsöverskridande situationer, både inom och utom EU/EES, kan begära ett intyg om de är försäkrade enligt svensk socialförsäkring. Det medför en tydlighet vilket lands lagstiftning som personer tillhör samt var sociala avgifter ska betalas. Intyget kan också vid behov användas för att utröna om en person uppfyller kravet för tillgång till vård i Sverige. Genom att Försäkringskassan löpande för statistik över antalet intyg som utfärdas och på vilken grund kan en bild skapas av hur många som omfattas av svensk social trygghet och varför. Vidare föreslås att beslut om intyg ska gå att överklaga.

EU-rättslig bosättning i Sverige

Flera myndigheter rapporterar att det finns tillämpningssvårigheter med gällande regelverk. Det gäller specifikt vad det EU-rättsliga bosättningsbegreppet omfattar och när bedömning av bosättning ska göras utifrån EU-rätten eller den nationella rätten. Utredaren bedömer att det finns behov av att se över tolkningen av begreppet och om möjligt utveckla gemensamma nationella riktlinjer för hur begreppet ska tolkas av myndigheter.

Utsända arbetstagare från Sverige

Nuvarande regler i SFB medger att arbete utomlands för en arbetsgivare med verksamhet i Sverige kan anses som arbete i Sverige om arbetstagaren är utsänd av arbetsgivaren och arbetet kan antas vara längst ett år. I utredningen förslås tiden förlängas från dagens ett år till som längst tre år. Genom förslaget bedöms möjligheterna förbättras för svenska företag att konkurrera på en internationell marknad.

Vidare föreslås ett förtydligande om att en person ska vara försäkrad enligt SFB vid tidpunkten för utsändning från Sverige för att kunna fortsätta att vara försäkrad under utsändningstiden.

I SFB finns regler för särskilda personkategorier (statligt anställda, biståndsarbetare och medföljande familjemedlemmar) som möjliggör att fortsatt omfattas av svensk försäkring under längre vistelse utomlands. I syfte att förbättra möjligheten för medföljande familjemedlemmar lämnar utredningen förslag som rör efterskydd, vilande sjukpenningsgrundande inkomst (SIG) samt 240-dagsvillkoret för föräldrapenning. Vidare föreslås att en person som blir utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst ska åter kunna folkbokföra sig i Sverige vilket också ska gälla för medföljande familjemedlemmar. Lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärskonsulat föreslås kunna folkbokföra sig i Sverige.

Uppehållsrätt och tillgång till förmåner

När det gäller kravet på uppehållsrätt framgår i utlänningslagen⁴ (UtlL) 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. Beslut om utvisning fattas av Migrationsverket⁵.

I utlänningslagen finns inget krav på uppehållsrätt för att en person ska få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen avseende bosättningsbaserade förmåner. Försäkringskassan gör inte en sådan bedömning eftersom lagstöd bedöms saknas⁶. Skatteverket gör en bedömning av uppehållsrätt i samband med folkbokföring. Eftersom

⁴ 3 a kap. utlänningslagen (2005:716)

⁵ 8 kap. 18 § UtlL.

⁶ IM 2013:141.

tillgång till hälso- och sjukvård är en bosättningsbaserad förmån, där bosättningsbegreppet sammanfaller med begreppet i folkbokföringslagen, kan uppehållsrätten sägas vara ett indirekt krav för tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige.

I utredningen föreslås att det ”sociala biståndssystemet enligt socialtjänstlagen” som uttrycks i UtIL⁷ ska tolkas bredare än vad som anges i dag. Detta mot bakgrund av ordalydelsen i rörlighetsdirektivet⁸ (vilka anger de sociala biståndssystemen), samt EU-domstolens- och svensk rättspraxis. Utredaren bedömer att orimlig belastning på det sociala biståndssystemet inte bör begränsas till socialtjänstlagen eftersom andra former av bistånd än de som utgår enligt socialtjänstlagen kan anses omfattas av det sociala biståndssystemet. Bestämmelsen avser endast de tre första månaderna av uppehållsrätt.

I UtIL⁹ 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 och att studenter och deras familjemedlemmar ska ha tillräckliga tillgångar för sin försörjning. I EU:s rörelsedirektiv¹⁰ uttrycks att personen ska ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning på det sociala biståndssystemet samt ha heltäckande sjukförsäkring. Utredaren föreslår att lydelsen i UtIL¹¹ anges på samma sätt som det uttrycks i rörelsedirektivet. Genom att byta ut försörjning som enbart handlar om ekonomiska förutsättningar innebär även det en bredare bedömning än att en person endast har tillräckliga medel för sin och sina familjemedlemmars försörjning. Detta rör uppehållsrätt överstigande tre månader.

I UtIL¹² får en EES-medborgare eller en familjemedlem 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.

När det gäller samordning av de sociala trygghetssystemen har medlemsstaterna möjlighet att anmäla särskilda icke

⁷ 8 kap.9 § UtIL

⁸ Artikel 7 och 14

⁹ 3 a kap. 3 § 3 och 4 UtIL,

¹⁰ artikel 7.1 b

¹¹ 3 a kap. 3 § 3 och 4 UtIL

¹² 8 kap. 10 § UtIL

avgiftsfinansierade kontantförmåner till Europeiska kommissionen och på så sätt begränsa vissa förmåner till att enbart betalas ut i bosättningslandet. Sverige har anmält förmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer. Äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg ges efter individuell behovsprövning och är anpassat till skälig levnadsnivå och kan ses som ett socialt bistånd. EU-domstolens rättspraxis har gett medlemsstaterna möjlighet att kunna begränsa rätten till vissa sociala förmåner för att skydda de offentliga finanserna. Utredningen föreslår att den som saknar uppehållsrätt inte kan beviljas äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer.

Tillgång till svensk hälso- och sjukvård i gränsöverskridande situationer inom EU/EES

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.

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.

Utredningen föreslår att de som har rätt till vårdförmåner enligt förordning 883/2004 ska visa sin rätt till vårdförmån för att landstinget ska vara skyldig att erbjuda vård exempelvis genom intyg. Detta gäller även familjemedlemmar.

Likartade förändringar föreslås för tandvårdslagen, lagen om läkemedelsförmåner, lagen om läkarvårdsersättning, lagen om ersättning för fysioterapi, smittskyddslagen samt lagen om statligt tandvårdsstöd.

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.

Informationsutbyte mellan myndigheter

Utredningen föreslår att Skatteverket får en ny uppgiftsskyldighet gentemot Försäkringskassan. Förslaget innebär att Skatteverket ska lämna uppgifter om inkomst av tjänst, anställning eller bosättning till Försäkringskassan som är av betydelse för Försäkringskassans utredning och beslut om vilket lands lagstiftning om social trygghet

som en person omfattas av (försäkringstillhörighet) i gränsöverskridande situationer exempelvis vid utsändning. Vidare föreslås ett tillägg i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att de uppgifter som Skatteverket 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.

Behov av fortsatt utredning

Betänkandet lyfter tre områden som föreslås utredas vidare: Uppehållsrätt. I EU:s direktiv (2004/38) om fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar innebär rätt för dessa personer att fritt röra sig och uppehålla sig i Sverige. Uppehållsrätter enligt direktivet inträder automatiskt förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. Till skillnad mot andra länder, har Sverige för närvarande inget systematiskt sätt att pröva om medborgare i EU//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.

Tolkning av EU-rätten. Lagstiftningsprocessen inom EU tar inte fram några förarbeten som är en viktig del i svensk rätt och av betydelse för tolkning av gällande nationell rätt, myndigheternas tillämpning och domstolarnas praxisutveckling. Möjligheterna att underlätta för myndigheters tolkning av tillämpning av EU-rätten genom att utarbeta någon form av förarbeten bör utredas vidare.

Gränsöverskridande hälso- och sjukvård enligt Europaparlamentets och rådets förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen 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. Frågan är komplicerad, bland annat på grund av att viss hälso- och sjukvård är så intimt sammankopplad med socialtjänstområdet. Beslut enligt socialtjänstlagen (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. En översyn bör enligt utredaren göras av en särskild utredning. Det bör även utredas om kommunal vård ska omfattas av förordning (2013:711) om ersättningar för vissa kostnader för gränsöverskridande hälso- och sjukvård.

Övrigt

Utöver ovan föreslås en rad åtgärder för inträde och utträde ur A-kassor i Sverige som tydliggör vad som gäller vid gränsöverskridande situationer.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att samtliga förslag träder i kraft den 1 januari 2019.

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ställer sig positiv till att en översyn görs av de sociala trygghetssystemen i förhållande till gränsöverskridande rörlighet. Området är svåröverskådligt då det påverkas av både nationell och internationell lagstiftning och det är angeläget med största möjliga tydlighet både utifrån den enskildes rätt och utifrån behov hos handläggande myndigheter att ha en tydlig lagstiftning att förhålla sig till. Att regelverket tydliggörs underlättar handläggning av ärenden och bidrar till en ökad rättssäkerhet.

Förvaltningen välkomnar att en möjlighet införs för den enskilde att kunna begära ett intyg om hen omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet. Detta underlättar för den enskilde att bedöma sina rättigheter men också för olika myndigheter att snabbt få en bild av vilka rättigheter den enskilde personen omfattas av.

Förvaltningen konstaterar att de förslag som presenteras, om de antas, främst rör statliga myndigheters ansvarsområden. Några direkta konsekvenser på den kommunala nivån kan förvaltningen inte se. Att bedöma eventuella konsekvenser av föreslagna konkreta ändringar i sin helhet ligger utanför förvaltningens kompetensområde.

Bilaga

1. Betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5)