

Sammanfattning

Uppdrag

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningens uppdrag är att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48). Kommittén ska överväga förändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. Arbetet ska redovisas i ett slutbetänkande i maj 2013.

I detta delbetänkande redovisar kommittén uppdraget om social trygghet vid gränsarbete i Norden. I uppdraget ingår att analysera hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor i ett nordiskt land men arbetar eller studerar i ett annat. Kommittén ska analysera möjligheterna och konsekvenserna av att göra anpassningar av systemen i förhållande till de situationer som kan uppstå när olika regelsystem står i motsatsförhållande till varandra och därigenom påverkar den enskildes försäkringsförhållanden negativt. I detta arbete ska särskilt beaktas att den enskildes möjligheter på arbetsmarknaden ska behållas eller förstärkas. Kommittén ska även överväga vilka erfarenheter från andra gränsområden inom EU som kan tillgodogöras.

1. Inledning

En gränsarbetare är en anställd eller egenföretagare som utför sitt arbete i en annan medlemsstat inom EU/EES (och Schweiz) än den där han eller hon är bosatt i och dit personen återvänder minst en gång i veckan. Gränsarbetare möter delvis andra problem än de som bor och arbetar i en och samma medlemsstat eftersom de berörs av två autonoma staters olika lagar, regler och sociala trygghetssystem. För den enskilde gränsarbetaren är det många gånger oklart vilket lands regler som är tillämpliga. Problemen beror ofta på

brister i samspelet mellan de gemensamma samordningsreglerna på EU/EES-nivå och tillämpningen av nationell rätt. Bestämmelserna i de gemenskapsrättsliga förordningarna är emellertid överordnad den nationella regleringen. Enligt kommitténs mening innebär det att gemenskapsrätten måste tillämpas när rätten till förmåner bedöms för en enskild försäkrad.

En annan sida av gränshindersproblematiken är brist på kunskap eller tillgång till information om gällande regler för gränsarbetare. För den enskilde uppfattas reglerna ofta som byråkratiska och krångliga. Samtidigt kan det numera i den svenska arbetslöshetsförsäkringen ställas krav på den enskilde att acceptera erbjudna arbeten i angränsade land. Bättre samlad information för gränsarbetare och ökad kunskap bland handläggare på olika institutioner och myndigheter skulle därför förebygga och många gånger motverka att gränshinder överhuvudtaget uppstår.

Med syfte att analysera hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor och arbetar eller studerar i olika nordiska länder arrangerade kommittén ett probleminventerande seminarium i maj 2011. Ett antal myndigheter och intresseorganisationer bjöds in och ombads att redogöra för vilka gränshinder de bedömer som mest centrala för denna grupp (redogörelser gjordes dels i form av skriftliga promemorior och dels muntligt vid seminarietillfället). De gränshinder som framkom i samband med inventeringen analyseras och bedöms av kommittén i delbetänkandets fjärde kapitel.

Som berörts ovan är EU-rätten överordnad nationell rätt, vilket innebär att det inte är nödvändigt att ändra de nationella bestämmelser som står i konflikt med gemenskapsrätten. Däremot kan sådana ändringar i nationell rätt förtydliga reglerna både för den enskilde och för tillämpande myndigheter och arbetslöshetskassor, vilket kan bidra till att likabehandling säkerställs. Kommittén har därför gjort bedömningen att det på vissa områden kan vara motiverat med ändringar i svensk rätt. Kommittén har utgått från dagens regelverk, men det kan inte uteslutas att eventuella förslag i slutbetänkandet kan komma att förändra de analyser och bedömningar av gränshinder som görs i detta delbetänkande.

2. Gränsarbete i Norden under 2000-talet

Gränsarbete till Norge och Danmark har ökat kraftigt under senare delen av 2000-talet. Svenskarna är de som gränsarbetar mest och svarar för omkring 80 procent av den inomnordiska pendlingen. Svenskarnas gränspendling till Norge har nästan fördubblats och till Danmark har gränsarbetarna mer än fyrdubblats under perioden 2001–2008. Totalt sett var det omkring 50 000 personer som pendlade in eller ut ur Sverige 2008. Män gränsarbetar i större utsträckning än kvinnor och gränsarbete är vanligare bland ungdomar än bland äldre. Gymnasieutbildning är den vanligaste utbildningsbakgrunden bland de som gränsarbetar. De flesta svenskar som gränsarbetar i Norge eller Danmark arbetar i tjänsteföretag, framför allt i den privata sektorn.

Gränspendlingen mellan Sverige och Norge respektive Sverige och Danmark skiljer sig avseende pendlingens geografiska struktur. Medan gränsarbete från Sverige till Danmark företrädesvis sker mellan angränsande kommuner sker pendlingen till Norge framför allt mellan stora arbetsmarknader med brett utbud av jobb. Göteborg har den antalsmässigt största utpendlingen till Norge (främst till Oslo), därefter följer Karlstad och Stockholm. Gränsarbete mellan Sverige och Danmark är i huvudsak koncentrerad till angränsande kommuner i anslutning till Öresund.

3. Regler om samordning av social trygghet

För att underlätta rörlighet mellan länderna inom EU/EES (och Schweiz) finns det gemensamma regler för att samordna – dock inte harmonisera – medlemsstaternas olika socialförsäkringssystem. Syftet med dessa regler är att tillförsäkra personer som tar ett arbete i en annan medlemsstat, även de som bor i ett land men arbetar i ett annat, ett socialförsäkringsskydd som bevarar redan intjänade rättigheter och som underlättar integrationen i mottagarlandets socialförsäkringssystem.

De gemensamma reglerna bygger på ett antal principer. *Principen om endast en tillämplig lagstiftning* innebär att den försäkrade endast ska omfattas av ett lands lagstiftning och avser såväl förmån som avgiftsskyldighet. *Likabehandlingsprincipen* innebär att diskriminering på grund av medborgarskap är förbjuden. Det betyder att en person som tar arbete i en annan medlemsstat har samma rättigheter och

skyldigheter, i fråga om socialförsäkringsförmåner som omfattas av förordningen, som arbetslandets egna medborgare. *Sammanläggningsprincipen* innebär att den medlemsstat i vilken den försäkrade är behörig ska ta hänsyn till försäkrings- och anställningsperioder som förekommit i en annan medlemsstat om det är nödvändigt för att avgöra om personen uppfyller eventuella nationella krav på sådana perioder i det landets socialförsäkringssystem.

Som huvudregel när en förvärvsarbetande person flyttar från en medlemsstat till en annan inom EU/EES och Schweiz eller enbart börjar arbeta i någon av dessa länder gäller att den försäkrade ska omfattas av arbetslandets lagstiftning som då är behörig stat. Vid arbetslöshet är behörig stat således det senaste arbetslandet. För helt arbetslösa gränsarbetare finns emellertid en särskild regel som pekar ut bosättningslandet som behörig stat. Denna regel har införts eftersom gränsarbetaren anses ha bättre möjligheter att få arbete i bosättningslandet.

4. Identifierade gränshinder – analys och förslag

Kommittén har delat in de gränshinder som har identifierats utifrån hur de bedöms kunna åtgärdas.

Gränshinder där arbete pågår med att lösa dem

I detta avsnitt redogörs för gränshinder som är på väg att lösas. Kommitténs bedömning är att det för tillfället inte finns behov av ytterligare förslag, men att det är viktigt att den svenska regeringen följer hur arbetet fortlöper.

Det första gränshindret inom denna kategori avser långa handläggningstider hos Norges arbets- och velferdsetat (NAV) av intyg om arbetad och försäkrad tid. Norge har lovat att korta dessa tider. Ett annat gränshinder avser oklarheter om vilken personkrets som omfattas av femårsregeln i den nordiska konventionen om social trygghet. Denna konvention är under revidering. Även det identifierade gränshindret om att studerande från Island och Norge inte anses omfattas av svensk socialförsäkring eftersom dessa EES-länder tillämpar de äldre EU-reglerna bedöms komma att lösas utan ytterligare förslag. I denna kategori ingår slutligen en redogörelse för problemet med att ett arbetskav på åtta veckors heltidsarbete i

Norge förhindrar rätten att tillgodoräkna sig tidigare arbete i Sverige i arbetslöshetsförsäkringen. Regeln har utvärderats av EFTA som konstaterat att den strider mot EES-avtalet och kräver att den norska regeringen ska se till att regelverket justeras i enlighet med de regler Norge har att följa under EES-avtalet.

Gränshinder som bedöms kunna undanröjas eller reduceras på annat sätt än genom rättslig reglering

Denna typ av gränshinder beror på otydlighet i hur regelverken ska tolkas samt på bristande information och samverkan mellan involverade aktörer. I dessa fall är det med andra ord inte den rättsliga regleringen som behöver åtgärdas, utan de bör snarare lösas genom t.ex. förbättrad samverkan.

Otydlighet i vilket lands arbetslöshetskassa gränsarbetare bör vara med

För den enskilde gränsarbetaren har det stor betydelse om det är det senaste arbetslandets eller bosättningslandets sociala trygghetssystem som är tillämpligt. Detta gäller i synnerhet i de nordiska länderna eftersom rätten till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning i Sverige, Danmark och Finland förutsätter frivilligt medlemskap i en arbetslöshetskassa. Gränsarbetaren behöver därför veta i vilket lands arbetslöshetskassa han eller hon ska vara medlem både vid arbete och arbetslöshet. Kommittén beskriver fyra olika fall, där Danmark får statuera exempel.

1) Den som bor i Sverige och arbetar i ett annat nordiskt land

En gränsarbetare som är bosatt i Sverige och arbetar i Danmark kommer enligt EU/EES:s regelverk att omfattas av arbetslandets (Danmarks) arbetslöshetsförsäkring. Under pågående arbete ska gränsarbetaren därmed söka medlemskap i en dansk arbetslöshetskassa för att bli arbetslöshetsförsäkrad och det finns i detta fall inte något behov av att vara medlem i en svensk arbetslöshetskassa. Om personen blir helt arbetslös är det dock bosättningslandets (Sveriges) arbetslöshetsförsäkring som gäller och han eller hon ska

då bli medlem i en svensk arbetslöshetskassa för att inkomstrelaterad ersättning ska kunna utbetalas.

Det råder dock oklarheter kring vad som gäller om en gränsarbetare har kvarstått som medlem i en svensk arbetslöshetskassa under tid av arbete i Danmark. Frågan om medlemsvillkoret är uppfyllt genom fortsatt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa under utlandsarbete har prövats av domstol. Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har konstaterat att eftersom personen i fråga hade fortsatt att vara medlem i svensk arbetslöshetskassa under sitt utlandsarbete uppfylldes medlemsvillkoret enligt svensk lag. Regeringsrätten bedömde bara om medlemskapet i den svenska arbetslöshetskassan fick tillgodoräknas, medan frågan om rätt till ersättning lämnades till den svenska arbetslöshetskassan att pröva. Domen visar att det för svenska gränsarbetare i vissa fall har varit tillräckligt att upprätthålla sitt medlemskap i svensk arbetslöshetskassa. Detta skapar en otydlighet inte minst för den enskilde gränsarbetaren, men också för myndigheter och andra som ska informera allmänheten om regelverket.

Kommittén anser att det är viktigt att både den enskilde och samtliga inblandade aktörer har korrekt information angående vilket lands arbetslöshetsförsäkring som är tillämplig och därmed i vilket lands arbetslöshetskassa gränsarbetaren ska vara medlem. Trots ett förhållandevis tydligt – om än komplicerat – regelverk som säger att gränsarbetaren ska vara medlem i arbetslandets arbetslöshetskassa tycks tillämpningen av detta variera.

Om det skulle vara fallet att inte alla svenska arbetslöshetskassor tillgodoräknar medlemskap i svensk arbetslöshetskassa vid oförsäkrat utlandsarbete, enligt ovan nämnda Regeringsrättsdom, uppstår en rättsosäkerhet för individen. Detta får i sådana fall i första hand anses vara ett informationsproblem. Frågan uppstår emellertid om det är rimligt att en gränsarbetare kan välja att vara oförsäkrad i arbetslandet och ändå få tillgång till den svenska inkomstbortfallsförsäkringen.

II) Den som bor i Sverige och växelvis arbetar eller är arbetslös i Sverige och i ett annat nordiskt land

En annan typ av gränsarbetare är de som är bosatta i Sverige och har korta arbeten omväxlande i Sverige och Danmark alternativt personer som växlar mellan korta arbeten i Danmark och arbetslöshet i Sverige. Enligt EU/EES:s samordningsregler ska en person som normalt arbetar i två eller flera medlemsstater vara omfattad av bosättningslandets lagstiftning om arbetet utförs för olika arbetsgivare eller om arbetet utförs för samma arbetsgivare och en väsentlig del sker i bosättningslandet. I detta fall bör personen, för att omfattas av inkomstbortfallsförsäkringen, vara medlem i en svensk arbetslöshetskassa.

Om en person är helt arbetslös under perioder mellan kortare återkommande heltidsarbeten kommer tillämplig lagstiftning att skifta vid arbete (dansk) respektive arbetslöshet (svensk). En gränsarbetare skulle därmed kunna behöva byta mellan dansk och svensk arbetslöshetskassa för att vara försäkrad. Det kan därmed vara svårt för gränsarbetaren att reda ut om hon eller han ska vara med i dansk eller svensk arbetslöshetskassa och otydligheten förstärks av ovan beskrivna rättsfall.

Att byta arbetslöshetskassa flera gånger under en månad är inte möjligt enligt svensk rätt, eftersom inträdet enligt denna sker den första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes. En gränsarbetare bosatt i Sverige kan därmed inte gå ur den svenska arbetslöshetskassan under enstaka dagar av arbete i Danmark, utan måste vara medlem i och betala avgift till både en svensk och en dansk arbetslöshetskassa.

Kommittén menar att det är problematiskt med frekventa inträden i och utträden ur en arbetslöshetskassa, både för den enskilde och för dem som administrerar försäkringen. Det kan också medföra kostnader för den enskilde i form av dubbelt medlemskap.

Dagens svenska arbetslöshetsförsäkring baseras i många avseenden på kalendermånader. Exempel på detta är medlems- och arbetsvillkoren samt försäkringens finansiering. Möjligheten att betala för medlemskap för del av kalendermånad och att öppna för återbetalning vid medlemskap i två länders försäkringar skulle innebära stora ingrepp i försäkringens regelverk och kräva ändring av arbetslöshetskassornas stadgar.

Kommittén bedömer att detta problem inte kan lösas ensidigt av Sverige. Regeringen bör verka för att gränshindret undanröjs, lämpligen inom ramen för Gränshindersforums arbete.

III) Den som bor och är deltidsarbetslös i Sverige samt deltidsarbetar i ett annat nordiskt land

När en i Sverige bosatt person är deltidsarbetslös i Sverige och samtidigt deltidsarbetar i Danmark är det viktigt att skilja på hur situationen såg ut innan deltidsarbetslösheten. I det första fallet arbetade personen först heltid i Danmark, för att sedan endast arbeta deltid i Danmark och vara deltidsarbetslös resterande tid. Då följer det av EU/EES:s regelverk att personen ska ställa sig till arbetsgivarens eller arbetsförmedlingens förfogande i arbetslandet (Danmark) och få förmåner i enlighet med dansk lagstiftning. Trots att gränsarbetaren bor i Sverige måste då han eller hon ha varit medlem i en dansk arbetslöshetskassa under sin tid av arbete i Danmark för att få rätt till inkomstrelaterad ersättning.

I det andra fallet var personen först helt arbetslös och uppbar arbetslöshetsersättning i Sverige, för att därefter påbörja ett deltidsarbete i Danmark och fortfarande vara i behov av arbetslöshetsersättning för resterande tid. Personen har som bosatt och arbetslös i Sverige varit omfattad av svensk lagstiftning, men när arbetet i Danmark påbörjas gäller arbetslandets lagstiftning. EU/EES:s regelverk är i detta sammanhang inte helt tydligt. Lagvalsbestämmelserna pekar å ena sidan ut arbetslandets (Danmarks) lagstiftning, men å andra sidan lagstiftningen i det land som personen får arbetslöshetsersättning ifrån (Sverige) eftersom en person som får kontanterersättning, t.ex. arbetslöshetsersättning, i ett land anses arbeta i det landet. I detta fall pekar lagvalsbestämmelserna ut bosättningslandets (Sveriges) sociala trygghetssystem som tillämpligt. När det gäller arbetslöshetsförmåner bör, enligt Administrativa kommissionens (AK:s) vägledning och rekommendation i en situation som denna, länderna komma överens om att bosättningslandets lagstiftning ska fortsätta att gälla.

De administrativa rutinerna för ärenden av denna typ tycks inte fungera tillfredsställande. Problemen avser såväl kunskapsfrågor som bristande kommunikation. Brister i informationsutbytet tenderar att uppstå både mellan berörda parter mellan länderna och inom Sverige. Sammantaget är det svårt för gränsarbetaren att veta i

vilket lands arbetslöshetskassa han eller hon bör vara medlem. Det är även svårt för berörda myndigheter och institutioner att lämna korrekt information till den enskilde.

Ett annat problem som kan uppstå om den svenska lagstiftningen är tillämplig oavsett om arbetet utförs i Sverige eller annat land, är att arbetsgivaren i Danmark måste betala svensk arbetsgivaravgift. Eftersom den svenska arbetsgivaravgiften är högre än den danska (och den norska), finns det en uppenbar risk att danska (och norska) arbetsgivare avstår från att anställa personer som bor i Sverige och som arbetar, eller anses arbeta, i både Sverige och Danmark (eller Norge) samtidigt.

Kommittén bedömer att regelverket även i detta fall är förhållandevis tydligt, om än komplicerat. Regelverket är av flera skäl, bl.a. bristande informationsutbyte, svårt att tillämpa och det är svårt för den enskilde gränsarbetaren att veta vad som gäller. Det är kommitténs bedömning att informationen, de administrativa rutinerna och samverkan mellan berörda aktörer behöver förbättras. Det är också viktigt att myndigheter och andra aktörer har en god kunskap om regler och rekommendationer. I första hand bör de involverade myndigheterna och arbetslöshetskassorna på eget initiativ upparbeta tydliga administrativa rutiner och en god samverkan. I andra hand bör regeringen ge lämplig myndighet i uppdrag att, i samråd med berörda aktörer, åstadkomma detta.

Det är slutligen önskvärt att det gränshinder som uppstår i och med att de nordiska länderna har olika nivå på socialavgifterna får sin lösning. Den svenska regeringen bör verka för att gränshindret löses gemensamt med de andra nordiska länderna genom en överenskommelse som gör att den enskilde individens rörlighet inte påverkas negativt.

IV) Den som bor i Sverige och är anställd per timme eller som uppdragstagare i bemanningsföretag i ett annat nordiskt land

Danmark och Sverige har olika syn på begreppen och konsekvenserna av att vara anställd per timme och att vara uppdragstagare i bemanningsföretag. De danska arbetslöshetskassorna menar att anställningen upphör efter varje arbetstillfälle som timanställd eller efter varje uppdrag hos en kund som uppdragstagare i ett bemanningsföretag. Eftersom den sökande därmed anses fullt arbetslös, menar de danska arbetslöshetskassorna att arbetslöshetsförmåner ska sökas i

bosättningslandet (Sverige). För att kunna få inkomstrelaterad ersättning måste då den arbetslöse vara medlem i en svensk arbetslöshetskassa. De svenska arbetslöshetskassorna menar däremot att så länge den anställda fortfarande har en anknytning till dansk arbetsgivare, antingen som timanställd eller i ett bemanningsföretag, är han eller hon periodvis arbetslös. Därmed ska gränsarbetaren ställa sig till arbetsgivarens eller arbetsförmedlingens förfogande i arbetslandet (Danmark).

Kommittén anser att detta gränshinder lämpligen diskuteras inom ramen för Gränshindersforums arbete eller i EU:s Administrativa kommission (AK). Regeringen bör aktivt arbeta för att förtydliga tillämpningen av samordningsreglerna när det gäller personer som är anställda per timme eller är uppdragstagare i bemanningsföretag.

Otillräcklig information från Norge då personen haft arbetsavklaringspeng

Den som söker arbetslöshetsersättning i Sverige efter arbete i Norge kan för att få rätt till ersättning behöva tillgodoräkna sig arbetad och försäkrad tid i Norge, enligt sammanläggningsprincipen. Detta intygas i formulär som skickas mellan institutionerna i länderna. I Norge tillgodoräknas i princip perioder med ersättning (såsom sjukpenning, arbetslöshetsersättning och föräldrapenning) vid bedömning av rätt till dagpenning. En period med arbetsavklaringspeng ger inte rätt till dagpenning och Norge redovisar därför inte denna i intyget. Konsekvensen av att Norge inte redovisar arbetsavklaringsperioder som försäkrad tid är att en person som därefter blir arbetslös och söker ersättning från en svensk arbetslöshetskassa inte kan tillgodoräkna tiden vid bedömning av rätt till ersättning.

Kommittén menar att om ersättningen enligt norsk lagstiftning inte är att anse som en period under arbetslöshetsförsäkringen kan Sverige inte kräva av Norge att redovisa den som sådan. Utgångspunkten bör vara att all nödvändig information i första hand utbyts inom ramen för det s.k. EESSI-systemet (Electronic Exchange of Social Security Information) som ska vara i bruk 1 maj 2012. I andra hand bör den svenska arbetslöshetskassan kunna inhämta denna uppgift på annat sätt av berörd myndighet eller få den direkt av den försäkrade.

Gränshinder som bedöms möjliga att lösa genom rättslig reglering

I dessa fall beror gränshindren på den svenska rättsliga regleringen och de bedöms kunna åtgärdas genom ändringar i lag eller förordning.

Hinder att bli medlem i en arbetslöshetskassa efter 64 års ålder

Enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK, kan inte den som har fyllt 64 år bli medlem i en arbetslöshetskassa. Detta kan leda till problem för gränsarbetare. Enligt sammanläggningsprincipen ska en helt arbetslös gränsarbetare som är bosatt i Sverige kunna tillgodoräkna sig tid som försäkrad i en annan medlemsstat som om den skett i Sverige. För att få rätt till inkomstrelaterad ersättning i Sverige förutsätts medlemskap i svensk arbetslöshetskassa. Om personen har fyllt 64 år kan han eller hon inte bli medlem och blir då utan den inkomstrelaterade ersättningen.

För att undanröja gränshindret föreslår kommittén en ändring i LAK som innebär att den som har rätt att tillgodoräkna sig ersättningsperioder från annan medlemsstat ska ha rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa senast vid månadsskiftet före den månad när han eller hon fyller 65 år.

Kortare avbrott i medlemskap i arbetslöshetskassa förhindrar ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen

För att erhålla arbetslöshetsersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen krävs bl.a. minst tolv månaders medlemskap i en arbetslöshetskassa enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF. Bestämmelsen har i praxis tolkats så att tolv månaders medlemskap ska avse en sammanhängande period om tolv månader. Enligt sammanläggningsprincipen har en helt arbetslös gränsarbetare rätt att tillgodoräkna sig tid som försäkrad i annan medlemsstat som om den skett i Sverige. För att erhålla inkomstbortfallsförsäkring från den svenska arbetslöshetsförsäkringen krävs medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa. Problem kan uppstå vid övergången från arbetslandets arbetslöshetsförsäkring till bosättningslandets arbetslöshetsförsäkring. Av LAK framgår att när medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas anses inträde i arbetslöshetskassan ha skett

första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes. Om en person går ur en utländsk arbetslöshetskassa i slutet av en månad och inte direkt ansöker om medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa utan väntar några dagar, kan ett avbrott i den pågående perioden uppkomma. Det leder i sin tur till att personen inte uppfyller medlemsvillkoret enligt svensk lagstiftning och han eller hon kan då enbart få ersättning enligt grundförsäkringen.

För att undanröja gränshindret föreslår kommittén att de som har arbetat i en annan medlemsstat inom EU/EES får längre tid på sig att ansöka om medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa än den tid som gäller enligt den nuvarande bestämmelsen i LAK. För dessa personer ska, när det behövs för att undvika avbrott, inträdet i stället anses ha skett första dagen i månaden före den kalendermånad när ansökan om medlemskap görs. Sker övergången under en och samma månad bör dock huvudregeln fortsatt gälla.

Bristande försäkringsskydd vid arbetslivsinriktad rehabilitering

Arbetslivsinriktad rehabilitering definieras i EU/EES-reglerna som en vårdförmån och som huvudregel gäller att vårdförmåner ska tillhandahållas i bosättningslandet. Om en gränsarbetare blir sjuk ska arbetslandet ansvara för ersättningen till personen som inte kan arbeta på grund av sjukdom och bosättningslandet ansvara för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

Den som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering kan förorsaka skada för anordnaren av rehabiliteringen. Om den som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering i Sverige inte får ersättning enligt socialförsäkringsbalken, får den som anordnar arbetslivsinriktad rehabilitering inte rätt till ersättning av allmänna medel när en deltagare förorsakar skada.

Detta innebär att den som bor i Sverige, arbetar i en annan medlemsstat och uppbär kontantförmån från arbetslandet vid sjukdom men genomgår vårdförmån, dvs. arbetslivsinriktad rehabilitering, i Sverige, har ett sämre skydd. Denne ska nämligen själv ta ansvar för skada som han eller hon förorsakar under den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, vilket kan leda till att personen avstår från åtgärden. Det kan även innebära att den som anordnar rehabilitering i Sverige inte vill ta risken att bli utan ersättning vid uppkommen skada och därför avstår från att anordna rehabilitering.

För att undanröja gränshindret föreslår kommittén att rätten till ersättning av allmänna medel enligt förordning (1980:631) om ersättning av allmänna medel för skada orsakad av deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program eller arbetslivsinriktad rehabilitering m.m. utvidgas att gälla även för den som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering och uppbär ersättning enligt annan medlemsstats regler med stöd av förordning 883/2004.

Hinder för personer som återinträder i vissa arbetsmarknadspolitiska program att bibehålla nivån i aktivitetsstödet på grund av svårigheter att åter bli medlem i en svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands

Detta gränshinder gäller framför allt personer som har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin, men även dem som deltagit i jobbgarantin för ungdomar och som haft ett kortare arbete i ett annat land. När arbetet upphör finns en rätt till återinträde i garantin. Det finns då en risk att deras ersättningsnivå i aktivitetsstödet påverkas, eftersom de kan få problem med att åter bli medlemmar i den svenska arbetslöshetskassa som de lämnade när de började arbeta i det andra landet.

Kommittén föreslår att befintligt regelverk görs tydligare så att det framgår att bibehållet medlemskap är en förutsättning för att få aktivitetsstöd på samma nivå som om det arbetsmarknadspolitiska programmet inte hade lämnats.

Gränshinder på grund av andra länders rättsliga reglering och tillämpning

I de fall gränshindret beror av ett annat lands rättsliga reglering och tillämpning har kommittén inga möjligheter att lämna några förslag, men anser det ändå viktigt att lyfta fram gränshindren och ge sin syn på dem. Finland har exempelvis en undantagsregel för rätt till sjukpenning för den som inte är permanent bosatt i landet och som innebär att ett anställningsbevis måste uppvisas för att arbetstagaren ska omfattas av sjukförsäkringen under arbete i Finland. För personer bosatta i Finland är arbetsvillkoret tre månader. Detta strider mot principen om likabehandling och bör därför lyftas av

den svenska regeringen i EU/EES för att få Finland och andra länders syn på undantagsregeln.

I Norge finns en regel som kräver att en helt arbetslös person som söker arbetslöshetsersättning i Norge måste bo och uppehålla sig i landet för att vara ersättningsberättigad. I EU/EES-reglerna finns en bestämmelse om att en helt arbetslös person som har arbetat i en medlemsstat och är bosatt i ett annan medlemsstat dit personen återvänder mindre ofta än en gång i veckan (s.k. oäkta gränsarbetare) har rätt att ansöka om arbetslöshetsersättning i före detta arbetslandet. Det pågår i norskt domstolsväsende en tvist om huruvida det norska kravet är förenligt med de regler Norge har att följa under EES-avtalet. Regeringen bör noga följa domstolstvisterna i Norge och beroende på utfall överväga att föra frågan vidare till EFTA:s övervakningsorgan ESA.

Ett annat hinder handlar om svårigheter med att få arbetslöshetsersättning i Norge vid deltidssjukskrivning. Den som bor i Sverige, är heltidsanställd i Norge och blir deltidssjukskriven ska få sjukpenning utbetald i Norge eftersom arbetslandets lagstiftning ska tillämpas enligt principen om ett lands lagstiftning. Om anställningen i Norge sedan upphör under sjukskrivningen betalar Norges arbets- og velferdsforvaltning (NAV) inte ut arbetslöshetsersättning för den del av tiden som personen är frisk. Personen kan heller inte få arbetslöshetsersättning från Sverige eftersom han eller hon fortsätter att få norsk sjukpenning och därigenom omfattas av norsk lagstiftning. Kommitténs bedömning är att en person som är bosatt i Sverige som arbetar i Norge, blir deltidssjukskriven och därefter (under pågående sjukskrivning) blir arbetslös omfattas vid arbetslöshetens inträde av arbetslandets, dvs. norsk, lagstiftning med stöd av förordning 883/2004. Han eller hon bör därför även erhålla arbetslöshetsersättning från Norge. Gränshindret kan endast lösas genom information om tillämpning av förordningens regler och en möjlig väg är att regeringen tar upp frågan i Nordiska rådet.

5. Arbetslöshetsförsäkringen i de nordiska länderna

I det femte kapitlet beskrivs kortfattat arbetslöshetsförsäkringen i Sverige och våra nordiska grannländer Danmark, Norge, Finland och Island.

6. Sjukförsäkringen i de nordiska länderna

I det sjätte kapitlet beskrivs kortfattat sjukförsäkringen i Sverige och våra nordiska grannländer Danmark, Norge, Finland och Island.

7. Konsekvensanalyser

Den övergripande bedömningen är att konsekvenserna av kommitténs förslag är av liten omfattning, eftersom de berör en mycket begränsad grupp på den svenska arbetsmarknaden. I den ringa mån kommitténs förslag har konsekvenser för olika samhällsgrupper eller samhällsorgan handlar det om jämställdhets- och sysselsättningsaspekter samt administrativa konsekvenser för arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan. Ur övriga perspektiv bedömer kommittén att förslagen inte har någon effekt.