

PM 2017:175 RVI (Dnr 110-744/2017)

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

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid den 8 september 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade den 17 juli 2014 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och deras tillämpning utifrån de förutsättningar som globaliseringen ger i en unionsrättslig och internationell kontext. Utredningen överlämnade i januari 2017 sitt betänkande Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5).

I betänkandet lämnas förslag på hur villkoren för att få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen bör förändras. Förändringarna föreslås mot bakgrund av en allt mer internationaliserad världsekonomi, förändrad demografi med ökad migration till och från Sverige samt rättslig utveckling. Flera förslag i betänkandet syftar till att tydliggöra lagar och regelverk som upplevs som otydliga eller som öppna för tolkningar.

I betänkandet fastslås att bosättning eller arbete även fortsättningsvis bör vara de huvudsakliga grunderna för att omfattas av den sociala tryggheten i Sverige. Vidare står i betänkandet att det finns skäl att förtydliga och anpassa regelverket kring bosättning respektive arbete i syfte att upprätthålla tilliten till systemen, underlätta gränsöverskridande rörlighet samt möjliggöra en effektiv och rättssäker administration. Socialdepartementet har remitterat utredningen till staden för yttrande.

Remissen i sin helhet finns på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd och Älvsjö stadsdelsnämnd.

Stadsledningskontoret är sammantaget positivt till de förslag som presenteras i betänkandet och delar utredningens utgångspunkt att de sociala trygghetssystemen ska vara rättssäkra, effektiva och inte utgöra hinder för personer som rör sig inom EU, samt att hänsyn bör tas till medlemsstaternas olika trygghetssystem.

Arbetsmarknadsnämnden ställer sig positiv till att en översyn görs av de sociala trygghetssystemen i förhållande till gränsöverskridande rörlighet, då det är angeläget med största möjliga tydlighet både utifrån den enskildes rätt och utifrån behov hos handläggande myndigheter.

Socialnämnden är positiv till betänkandet som klargör och föreslår vissa förändringar inom områden som är av vikt för socialtjänsten.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd välkomnar förtydliganden av vad som krävs för att omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen.

Skärholmens stadsdelsnämnd delar utredningens förslag på förändringar.

Älvsjö stadsdelsnämnd har ingenting att erinra eller tillägga till betänkandet.

Mina synpunkter

Vi lever i en allt mer globaliserad värld där människor rör sig mellan nationer och kontinenter på ett helt annat sätt än tidigare. Det är i grunden en positiv utveckling som jag anser ska värnas och uppmuntras, inte minst i dessa tider av isolationistiska strömningar i världspolitiken. Ett öppet samhälle är grunden för ett samhälle som utvecklas och växer sig starkare, det är min fasta övertygelse.

Många av de sociala biståndssystemen är dock helt eller delvis skapade i en annan tid, där vi var mer stationära under våra liv. Som ett led i att anpassa dessa system till en ny omvärld har den statliga utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet gjort en översyn av försäkringsvillkoren i de sociala trygghetssystemen och utifrån denna översyn lämnat ett antal förslag på 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 huvudsak delar jag utredningens slutsatser och förslag. Den utvidgade definitionen av vad som ska inkluderas i de sociala biståndssystemen anser jag är fullt rimlig. Jag anser också att förslaget om ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter kan öka effektiviteten i arbetet vid de olika berörda myndigheterna. Jag ser dock en viss risk att förslaget om att ta bort möjligheten att tillgodoräkna sig arbete i utlandet som tid för medlemskap i en arbetslöshetskassa kan leda till att människor ställs utanför de ordinarie trygghetssystemen och istället blir hänvisade till att ansöka om ekonomiskt bistånd.

Utredningen har inte närmare berört rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen för de personer som vistas i Sverige inom den fria rörligheten, vilket är rimligt. Det är för mig av yttersta vikt att hålla fast vid det yttersta skyddsnät som socialtjänsten utgör, även för de människor som inte omfattas av några andra sociala biståndssystem. Även om de långsiktiga lösningarna för att komma tillrätta med ekonomisk orättvisa måste adresseras på en internationell nivå så menar jag att socialtjänsten även fortsättningsvis måste kunna lindra nöd för de människor som vistas här och lever i stor utsatthet. Det är också viktigt att samhället kan tillhandahålla akut sjukvård. Det är därför angeläget att kommuners och landstings möjligheter att ge akut bistånd inte begränsas.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 30 augusti 2017

ÅSA LINDHAGEN

Bilaga

Remissen i sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Anna König Jerlmyr och Cecilia Brinck (båda M) enligt följande.

Det är i grunden välkommet att det sociala regelverket ses över för att bättre kunna anpassa det till en globaliserad värld. Som arbetsmarknadsnämnden påpekar rör förslagen i SOU 2017:5 huvudsakligen de statliga regelverken och det bör därför göras en noggrannare analys över hur dessa förändringar påverkar den kommunala situationen i allmänhet och Stockholm stads situation i synnerhet.

Det finns dock anledning att på ett principiellt plan resonera kring hur socialförsäkringarna och andra transfereringssystem bör reformeras för att förstärka rättvisan samt göra dem mer hållbara över tid i en globaliserad värld.

Sverige har ett ovanligt välfärdssystem. Förmåner får man inte främst för att man är försäkrad via jobbet utan genom att helt enkelt bo i Sverige. Barnbidrag, föräldrapenning, bostadsbidrag och assistansersättning är några exempel på bosättningsbaserade förmåner. Dessutom är bidragssystemen mycket generösa. Med en ökad globalisering och ökad internationell rörlighet finns anledning att se över bidragssystemens utformning.

Det är rimligt att man får full tillgång till svenska bidrag och ersättningar enbart genom eget arbete, eller genom permanent och laglig bosättning i Sverige. I annat fall bör ersättningarna begränsas till en grundläggande generell trygghet. Exakt utformning behöver utredas, men kvalificering skulle kunna ske genom arbete (i form av sjukpenninggrundande inkomst), genom permanent och varaktig bosättning eller genom medborgarskap och bosättning.

Det är även centralt att de kommunala stödsystemen, framförallt försörjningsstöden, gäller enligt liknande principer. Det är exempelvis orimligt att försörjningsstöd ges till personer som inte har rätt att vistas i landet och detta är en princip som Stockholm stad fortsatt bör värna.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Anna König Jerlmyr, Cecilia Brinck, Dennis Wedin, Johanna Sjö och Markus Nordström (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Erik Slottnér (KD) med hänvisning till Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Regeringen beslutade den 17 juli 2014 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och deras tillämpning utifrån de förutsättningar som globaliseringen ger i en unionsrättslig och internationell kontext. De sociala trygghetssystemen innefattar socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt arbetslöshetsförsäkring.

De svenska sociala trygghetssystemen är universella till sin karaktär. Det innebär att de omfattar alla som är bosatta eller arbetar i Sverige och syftar till att ge en gemensam hög nivå av välfärd, inte enbart en garanterad miniminivå. För att vara försäkrad krävs att den enskilde uppfyller försäkringsvillkoren i form av bosättning, arbete eller andra omständigheter som anges i lagstiftningen samt gällande krav på försäkringstider.

För att samordna medlemsstaternas sociala trygghetssystem, så att den fria rörligheten kan förverkligas, finns en EU-rättslig reglering. Det administrativa samarbetet mellan länderna berör strukturella och övergripande frågor, medan besluten om individuella rättigheter och skyldigheter i huvudsak är en nationell angelägenhet.

De centrala förslag med relevans för staden som presenteras i betänkandet redogörs för nedan.

Gränsöverskridande situationer

Av betänkandet framkommer att de svenska sociala trygghetssystemen måste vara väl anpassade för de möjligheter och utmaningar som följer av ökad globalisering, bland annat en ökad gränsöverskridande personrörlighet. I betänkandet framhålls att det behövs ett tydligt regelverk för vad som krävs för att omfattas av svensk social trygghet, vilket underlättar för enskilda att få en uppfattning om sitt försäkringsskydd och som möjliggör en rättssäker och effektiv administration. Mot denna bakgrund behöver villkoren för att omfattas av de sociala trygghetssystemen utvecklas. I betänkandet föreslås att bestämmelsen om bosättning i 5 kap. 3 § första stycket socialförsäkringsbalken för personer som kommer till Sverige ska förändras och att 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.

Villkor för att omfattas av svensk socialförsäkring

Att vara bosatt i Sverige är ett grundläggande villkor för att omfattas av de bosättningsbaserade delarna av de svenska sociala trygghetssystemen. Det är därför centralt att kunna bedöma och fastställa under vilka omständigheter en person ska anses vara bosatt i Sverige. Därutöver finns bosättningsbegrepp som endast är tillämpliga i gränsöverskridande situationer vilka regleras av EU-rätten eller bilaterala avtal. Som regel är bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer mer komplex än i icke gränsöverskridande situationer. Nuvarande kriterier för bedömning av bosättning i gränsöverskridande situationer behöver kompletteras och vidareutvecklas då de bedöms vara för generella i sin utformning.

Detta skulle bidra till att ge ett mer konkret stöd för tillämpande myndigheter samt bidra till ökad rättssäkerhet.

Angående bosättningsbegreppet i socialförsäkringsbalken föreslås i betänkandet att det ska införas en tydligare skiljelinje mellan socialförsäkringsrättslig bosättning i icke gränsöverskridande respektive gränsöverskridande situationer. Vidare föreslås ett tydliggörande i socialförsäkringsbalken om att barns bosättning ska bedömas och fastställas oberoende av föräldrarnas bosättning.

I betänkandet fastslås att bosättning eller arbete även fortsättningsvis bör vara de huvudsakliga grunderna för att omfattas av den sociala tryggheten i Sverige, det finns dock skäl att förtydliga och anpassa regelverket kring bosättning respektive arbete i syfte att upprätthålla tilliten till systemen, underlätta gränsöverskridande rörlighet samt möjliggöra en effektiv och rättssäker administration. 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. Vidare föreslås att det ska införas en rätt att på begäran få prövat om en person är försäkrad enligt socialförsäkringsbalken, samt att få ett intyg som visar detta.

Uppehållsrätt och tillgång till förmåner

I tilläggsdirektivet till utredningen framhålls att det bör vara ett krav att en person vistas i landet legalt för att få tillgång till de svenska bosättningsbaserade förmåner som ingår i de sociala trygghetssystemen. För närvarande finns i svensk lagstiftning inget krav på uppehållsrätt för att en person ska få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen avseende bosättningsbaserade förmåner. 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.

I betänkandet görs bedömningen att orimlig belastning för det sociala biståndssystemet inte bör begränsas till Socialtjänstlagen (SoL) eftersom andra förmåner än de som utgår enligt SoL kan anses omfattas av det sociala biståndssystemet. Därför föreslås att begränsningen ”enligt socialtjänstlagen” som framgår i 8 kap. 9 § Utlänningslagen (UtlL) bör tas bort. Förslaget bedöms kunna bidra till en ökad rättssäkerhet och transparens för enskilda genom att unionsrätten tillämpas uniformt.

Vidare görs bedömningen att det finns behov av att förtydliga ett antal paragrafer i UtlL. Förslaget är att personen ska ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning på det sociala biståndssystemet samt ha heltäckande sjukförsäkring. 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.

Behov av fortsatt utredning

I betänkandet presenteras förslag på vidare utredning inom ämnet. Bland dessa nämns gränsöverskridande hälso- och sjukvård beträffande de delar som åligger den kommunala hälso- och sjukvården, nära kopplade till beslut enligt SoL och LSS.

Det saknas en kunskapsöversikt beträffande patienter som får vård i Sverige och där också hänsyn tas till Sveriges uppdelning av ansvaret på flera huvudmän. Då frågan är komplex, bland annat på grund av att viss hälso- och sjukvård är så intimt sammankopplad med socialtjänstområdet, föreslås att en översyn bör göras av en

särskild utredning. Vidare föreslås en utredning 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.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd och Älvsjö stadsdelsnämnd.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret är sammantaget positivt inställd till de förslag som presenteras i betänkandet och delar utredningens utgångspunkt att de sociala trygghetssystemen ska vara rättssäkra, effektiva och inte utgöra hinder för personer som rör sig inom EU, samt att hänsyn bör tas till medlemsstaternas olika trygghetssystem. Angående de förslag som presenteras i betänkandet, och som redogörs för ovan, kommenteras nedan de förslag som särskilt berör Stockholms stad och/eller kommuninvånarna.

Flertalet förslag i betänkandet syftar till att tydliggöra lagar och regelverk som kan upplevas otydliga eller som öppna för tolkningar. Stadsledningskontoret är positiv till förtydligande i lagstiftningar som underlättar för såväl den enskilda att förstå sina förutsättningar som för berörda myndigheter att tolka och tillämpa aktuell lagstiftning. Att tydliggöra skrivningar bidrar till ökad rättssäkerhet och minskar risken att beslut fattas godtyckligt beroende på hur lagstiftningen tolkas. Förslaget om förändring av bestämmelsen om bosättning i 5 kap. 3 § första stycket socialförsäkringsbalken som innefattar att krav på antagande om längre tid än ett års vistelse som föreslås tas bort till förmån för en samlad bedömning av samtliga omständigheter så ser stadsledningskontoret att det kan finnas fördelar med fler bedömningsgrunder, det finns dock en risk att en sådan förändring motsäger förslaget i betänkandet att det behövs ett tydligt regelverk för vad som krävs för att omfattas av svensk social trygghet.

Förslaget syftar vidare till att underlätta för enskilda att få en uppfattning om det egna försäkringsskyddet och förutsättningar som möjliggör en rättssäker och effektiv administration. Stadsledningskontoret är positivt inställd till förslaget om att en person på begäran ska få prövat om denne uppfyller villkoren för att vara försäkrad enligt socialförsäkringsbalken utan ansökan om en förmån. Förslaget bedöms bidra till en ökad transparens och rättssäkerhet samt kan bidra till en ökad trygghet för den enskilda.

I betänkandet framförs att det finns behov av att förtydliga ett antal paragrafer i UtiL som berör EES-medborgares uppehållsrätt i mer än tre månader. Stadsledningskontoret ställer sig positiv till att frågan utreds vidare. Gällande tillgång till socialförsäkringsförmåner för ekonomiskt inaktiva EU-medborgare vill stadsledningskontoret påpeka att kommuner fortsatt har möjlighet att göra en så kallad nödprövning om en sökande hävdar att nödsituation föreligger. Bistånd till akuta behov för livsuppehållet kan då beviljas efter individuell prövning. Vid en nödprövning ska hänsyn tas till om det finns barn i hushållet och deras situation ska särskilt uppmärksammas.

Angående de förslag till vidare utredning som berör den kommunala hälso- och sjukvård instämmer stadsledningskontoret i att det finns anledning att utreda frågorna vidare. I en eventuell utredning bör vikt läggas vid vilka ekonomiska konsekvenser förslagen får för

kommunerna.

Arbetsmarknadsnämnden

Arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 29 augusti 2017 att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen samt att omedelbart justera paragrafen.

Arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 17 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

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.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 22 augusti 2017 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen samt att omedelbart justera paragrafen.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 30 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till betänkandet som klargör och föreslår vissa förändringar inom områden som är av vikt för socialtjänsten, såsom:

- Förslaget att orimlig belastning på det sociala biståndssystemet inte bör begränsas till socialtjänstlagen då andra former av bistånd (än de som utgår enligt socialtjänstlagen) kan anses omfattas av det sociala biståndssystemet.
- Förändringen i utlänningslagen som förtydligar att personen ska ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning på det sociala biståndssystemet, samt ha heltäckande sjukförsäkring (för uppehållsrätt överstigande tre månader).
- Förändringen kring informationsutbyte emellan myndigheter som möjliggör att myndigheter i vissa fall måste få tillgång även till sådan information som är sekretessbelagd hos andra myndigheter.

Förvaltningen delar utredarens synpunkter när det gäller områden som bör utredas vidare. För kommuner är frågor kring uppehållsrätt, tolkning av EU-rätten och den gränsöverskridande hälso- och sjukvården komplicerade frågor som är värdefullt att få

vägledning i. Liksom tidigare bör nödbistånd finnas, att vid akuta situationer kunna erbjuda exempelvis vård, logi, mat och hemresa (efter en nödprövning).

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 24 augusti 2017 att besvara remissen med förvaltningens tjänsteutlåtande samt att omedelbart justera paragrafen.

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 4 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen välkomnar förtydliganden av vad som krävs för att omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen. Förvaltningen uttalar sig om det som berör stadsdelsnämndens ansvarsområde och delar utredningens synpunkter när det gäller områden som bör utredas vidare, t.ex. den gränsöverskridande hälso- och sjukvården för de delar som åligger den kommunala hälso- och sjukvården. Det saknas idag en grundläggande kunskapsöversikt av patienter som får vård i Sverige och där också hänsyn tas till Sveriges uppdelning av ansvar på flera huvudmän. Förvaltningen delar utredningens uppfattning att frågan är 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.

Skärholmens stadsdelsnämnd

Skärholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 24 augusti 2017 att lämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen samt att omedelbart justera paragrafen.

Skärholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 30 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har tagit del av betänkandet som lyfter förslag på förändringar inom det sociala trygghetssystemet varav en del berör socialtjänstens område. Framst är uppehållsrätt, gränsöverskridande hälso- och sjukvård och tolkning av EU-rätten frågor som det skulle vara värdefulla för socialtjänsten att få ökad tydlighet och klarhet kring. Förvaltningen är därmed positiv till de förslag på förändringar som betänkandet lyfter.

Förvaltningen delar avslutningsvis utredarens synpunkter kring områden som behöver utredas ytterligare.

Älvsjö stadsdelsnämnd

Älvsjö stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 24 augusti 2017 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen samt att omedelbart justera paragrafen.

Älvsjö stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 8 juni 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har inget att erinra eller tillägga till betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld.

