

Svensk social trygghet i en globaliserad värld

Del 1

*Betänkande av Utredningen om trygghetssystemen
och internationell rörlighet*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:05

Till statsrådet Annika Strandhäll

Regeringen beslutade den 17 juli 2014 (dir. 2014:109) 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. Syftet var att ta fram ett tydligt, hållbart och lättillgängligt regelverk avseende försäkringstillhörighet, som skulle skapa goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet samt en effektiv och rättssäker myndighetsadministration.

Regeringen beslutade den 10 december att ge utredningen tilläggsdirektiv (dir. 2015:133). Tilläggsdirektiven konstaterar att det 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.

Statsrådet Ulf Kristersson förordnade den 1 september 2014 stabsdirektören Per Åkesson som särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet (ToR-utredningen).

Som sakkunniga i kommittén förordnades den 1 september 2009 rättsakkunniga Johanna Gokall, departementssekreteraren Parthena Hantzaridou, kanslirådet Stefan Härmä, departementssekreteraren Karin Moberg, departementssekreteraren Kristin Olsson, kanslirådet

Malin Skäringer, departementssekreteraren Jennie Waldelius, kanslirådet Petra Zetterberg Ferngren. Jennie Waldelius och Petra Ferngren Zetterberg entledigades den 29 april 2015. Samma dag förordnades departementssekreteraren Ulrika Axelsson Jonsson, kanslirådet Karin Stillerud, rättsakkunnige Emma Wännström samt departementssekreteraren Madeleine Öhberg. Karin Stillerud entledigades den 15 december 2015. Samtidigt förordnades departementssekreteraren Joakim Svensson. Johanna Gokall entledigades den 2 februari 2016 och samtidigt förordnades rättsakkunnige Mikaela Neijd. Karin Moberg entledigades den 12 april 2016. Samtidigt förordnades departementssekreteraren Kristin Sinclair. Joakim Svensson entledigades den 17 oktober 2016. Samma dag förordnades departementssekreteraren Charlotta Örn. Kanslirådet Joakim Beck-Friis förordnades den 13 april 2016. Kanslirådet Katarina Fried förordnades den 8 september 2016. Stefan Härmä entledigades den 28 november 2016. Emma Wännström entledigades den 1 december 2016.

Som experter i utredningen förordnades den 1 september 2014 den rättslig experten Pia Blank Thörnroos, förbundsjuristen Ellinor Englund, docenten Thomas Erhag, jur.dr. Emma Holm, enhetschefen Kent Larsson, jur.dr. Jaan Paju, verksamhetsområdeschefen Kjell Skoglund, tf. enhetschefen Ulf Staffansson. Som expert i utredningen förordnades den 2 februari även den rättsliga experten Christina Janzon.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 1 november 2014 utredaren Marie Jakobsson Randers, utredaren Brita Kaltenbrunner Bernitz och departementssekreteraren Maria Karlman Noleryd. Ämnessakkunnige Wenche Skoglund anställdes som sekreterare den 17 augusti 2015. Utredaren Niklas Österlund anställdes som sekreterare den 1 september 2015.

Textredigering och layout har utförts av Liselotte Larsson Kommittéservice.

Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet överlämnar härmed sitt betänkande *Social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5)*. Till betänkandet har även fogats särskilda yttranden från sakkunniga Kristin Sinclair samt från experten Ulf Staffansson.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i januari 2017

Per Åkesson

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
----------	--	-----

Ordlista och förkortningar

Ordlista

Dagpenning	Ersättning per dag i arbetslöshetsförsäkringen.
Exportabilitet	En av samordningsförordningens huvudprinciper som innebär ett upphävande av krav på bosättning i en medlemsstat för att få en utbetald förmån vid arbete, bosättning eller vistelse inom EU/EES.
Förmån	Dagersättningar, pensioner, livräntor, kostnadsersättningar, bidrag samt andra utbetalningar eller åtgärder som den enskilde är försäkrad för i socialförsäkringen.
Försäkrad	Begreppet används i socialförsäkringsbalken och avser den som uppfyller de krav i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter än bosättning eller arbete i Sverige samt gällande krav på försäkringstider.
Gränsarbetare	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.

Kodifiera	Att sammanföra spridda regler och praxis till skriven lag.
Korttidsmigration	Sådan migration där vistelsen i det mottagande landet överstiger tre månader men understiger ett år.
Kvalifikationsvillkor	Villkor som måste uppfyllas för att en person ska kunna ha rätt till ersättning.
Likabehandling	En av samordningsförordningens huvudprinciper som innebär att de som omfattas av förordningen har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om sociala trygghetsförmåner som medborgare i värdstaten.
Likställande av fakta	En av samordningsförordningens huvudprinciper som innebär 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.
Personkrets	Den grupp personer som en förordning, ett avtal eller en nationell lagstiftning omfattar.
Ratificera	Att en stat förbinder sig folkrättsligt till att förverkliga en konvention eller annan överenskommelse mellan stater, genom att skriva under konventionen eller överenskommelsen.
Sakområde	Kategorisering av förmåner och ersättningar inom social trygghet i samordningsförordningen. Sveriges klassificering redovisas i bilaga 3.

Sammanläggning	En av samordningsförordningens huvudprinciper som innebär att en person kan tillgodoräkna sig fullgjorda perioder i en medlemsstat för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånens storlek i en annan medlemsstat
Samordningsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004).
Sociala trygghetssystemen	I Sverige socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen samt hälso- och sjukvården.
Socialavgifter	Arbetsgivaravgifter och egenavgifter som bland annat finansierar de sociala trygghetssystemen.
Tillämplig lagstiftning	Den stats lagstiftning som enligt samordningsförordningen är tillämplig i en enskild gränsöverskridande situation.
Tillämpningsförordningen	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).
Tredje land	Land utanför EU/EES-området. Några av dessa länder har Sverige ingått avtal om social trygghet med.

Uppehållsrätt	EU/EES-medborgares fristående rätt att vistas i Sverige, med stöd av det så kallade rörlighetsdirektivet.
Uppehållstillstånd	Beslut om tillstånd att vistas i Sverige under tid som överstiger tre månader.
Utsänd/utstationerad	En arbetstagare som är anställd i en stat men under en begränsad tid utför arbete i annan stat.

Förkortningar

ALF	Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring
AK	Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen
CSN	Centrala studiestödsnämnden
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association (Europeiska frihandelsområdet)
EU	Europeiska unionen
EUT	Europeiska unionens officiella tidning (benämndes EGT till och med år 2003).
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FOL	Folkbokföringslag (1991:481)
FN	Förenta nationerna
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (2017:000)
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
ILO	International Labour Organization (Internationella arbetsorganisationen)
ISSA	International Social Security Association
LAK	Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)
PGI	Pensionsgrundande inkomst
PSFU	Parlamentariska socialförsäkringsutredningen
SCB	Statistiska centralbyrån
SFB	Socialförsäkringsbalk (2010:110)
SFS	Svensk författningssamling
SGI	Sjukpenninggrundande inkomst
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SO	Arbetslöshetskassornas samorganisation
UD	Utrikesdepartementet
UtlL	Utlänningslagen (2005:716)

Sammanfattning

Svensk social trygghet i en globaliserad värld

Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet 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.

Uppdraget till utredningen har varit att göra en översyn av försäkringsvillkoren i de sociala trygghetssystemen. Det är en bred definition av sociala trygghetssystem då trygghetssystemen innefattar socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt arbetslöshetsförsäkring. Även en översyn av socialavgifterna i perspektivet rörlighet över gränserna ingår i utredningens uppdrag. Utredningens förslag ska ta till vara intresset av en god balans mellan att bevara ett sammanhållet svenskt socialt trygghetssystem med hög legitimitet och de behov av internationell karaktär som finns i en alltmer globaliserad värld.

I det tilläggsdirektiv som utredningen fått tydliggörs att det bör vara ett krav att en person vistas lagligen i landet för att få tillgång till svenska bosättningsbaserade förmåner.

Betänkandet 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.

Behovet av översyn och utgångspunkter för utredningen

Utredningen beskriver, analyserar och lämnar förslag kring hur villkoren för att få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen behöver förändras. Förändringarna görs i ljuset av en allt mer internationaliserad världsekonomi, förändrad demografi med ökad migra-

tion till och från Sverige samt den rättsliga utvecklingen som skett internationellt, inom Europeiska Unionen (EU)/Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) samt nationellt sedan Sverige blev medlem i EU år 1995. Valfungerande och hållbara sociala trygghets-system, som är anpassade till dagens samhälle, är en viktig förutsättning för att möjliggöra och underlätta rörlighet på den internationella arbetsmarknaden.

Sverige har ratificerat ett antal internationella konventioner där social trygghet ingår som en del av mänskliga rättigheter. Sverige har även tecknat bilaterala avtal om social trygghet med ett antal andra stater. Fri rörlighet för personer och rätten att tillhandhålla gränsöverskridande tjänster är grundläggande fri- och rättigheter inom EU/EES, som syftar till att skapa en inre, gemensam marknad för varor, kapital, tjänster och arbetskraft. För att underlätta och främja dessa grundläggande principer har ett gränsöverskridande system för samordning av social trygghet utvecklats på EU-nivå, som syftar till att säkerställa sociala rättigheter och likabehandling av EU/EES-medborgare i olika gränsöverskridande situationer som t.ex. arbete eller vistelse i annan medlemsstat. Grundtanken är att EU/EES-medborgare som flyttar till eller vistas i en annan EU/EES-stat varken ska förlora intjänade sociala rättigheter eller bli ”dubbelförsäkrade” och betala avgifter eller få ersättning från flera stater samtidigt.

De svenska förutsättningarna

Sveriges befolkning har passerat 10 miljoner i januari 2017 och bedöms växa till knappt 13 miljoner år 2060. En tydlig demografisk förändring under denna period är att andelen äldre i befolkningen antas fortsatt växa. Arbetskraften antas inte växa i samma takt. Den ökning av arbetskraften som ändå sker bedöms i allt väsentligt komma från personer som flyttat till Sverige.

Utformningen av de svenska sociala trygghetssystemen har specifika drag som gör att de ingår i det som brukar kallas den nordiska välfärdsmodellen. Denna modell präglas bland annat av universalism i bemärkelsen att hela befolkningen omfattas av välfärdssystemen. I modellen ses sociala rättigheter inte endast som en angelägenhet för lägre samhällsklasser, utan utsträcks även till att få stor betydelse för medelklassen. Modellen syftar till att ge en gemensam hög nivå

av välfärd och inte bara en garanterad miniminivå. Finansieringen sker genom en kombination av socialavgifter och skatter.

Sverige har (tillsammans med Finland) en förvaltningsmodell som kännetecknas av från regeringen fristående myndigheter, förbud mot ministerstyre och självständigt beslutsfattande i maktutövningen mot den enskilde. De flesta andra stater i Europa har i stället förvaltningsmodeller med ett uttalat ministerstyre. En konsekvens av detta är att i dessa stater kan politiska ställningstaganden få direkt genomslag i förvaltningen vid till exempel den nationella tolkningen av domar från EU-domstolen. I Sverige ansvarar myndigheterna självständigt för detta.

Allmänna överväganden

De svenska sociala trygghetssystemen i form av socialförsäkring, 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

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 avgöra sitt försäkringsskydd och som möjliggör en rättsäker och effektiv administration. Villkoren för att omfattas av de sociala trygghetssystemen behöver utvecklas mot denna bakgrund.

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. 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

¹ SOU 2015:21, s. 235.

har varit synnerligen stabila under lång tid och har en stark folklig förankring. Det finns inte skäl att ändra dessa principer enbart utifrån perspektivet gränsöverskridande personrörlighet.

Bosättning eller 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 omfattas av och få tillgång till förmåner inom svensk social trygghet bör så långt möjligt förutsätta att en person vistas lagligen i landet.

Tillämplig lagstiftning i gränsöverskridande situationer

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

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. 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 EU/EES och Norden finns ett väl utvecklat regelverk som reglerar detta. Även avtal om social trygghet som Sverige har med andra stater är del av regelverket för samordning av sociala trygghetsförmåner.

Jag föreslår att det för den enskildes trygghet och rättssäkerhet ska införas en rätt att på begäran få prövat om han eller hon är försäkrad enligt SFB, samt att få ett intyg som visar detta. Det införs även en rätt att överklaga beslutet. En rätt att överklaga beslut som är utfärdade med stöd av avtal om social trygghet ska också införas.

Ett sådant intyg från Försäkringskassan skulle till exempel kunna användas av en utsänd arbetstagare eller av en person som avser att bedriva näringsverksamhet i länder utanför EU/EES, och som

är försäkrade i samband med utsändning från Sverige. Jag bedömer att förslaget underlättar för personer som ska tjänstgöra i stater 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.

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 § socialförsäkringsbalken (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 § SFB tas bort samt att den föreslagna bosättningsbedömningen i hög grad står i överensstämmelse med den EU-rättsliga.

Utöver att tydliggöra rättigheten för den enskilde att kunna 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.

Arbete 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 samt arbetsskadeersättning. De krav som, förutom arbete, ställs för att omfattas av socialförsäkringsskydd är till exempel försäkringstider eller arbetstillstånd. För att kunna få en arbetsbaserad förmån beviljad finns krav

på inkomst, som ligger till grund för förmånsbeloppet. I en gränsöverskridande situation, när en person kommer till Sverige från en annan EU/EES-stat, kan under vissa förutsättningar faktiska inkomster från den andra medlemsstaten jämföras med inkomster som intjänats i Sverige.

När det är en gränsöverskridande situation i förhållande till en stat utanför EU/EES och det inte finns något bilateralt avtal om social trygghet tillämpas det svenska regelverket för att bedöma arbete.

Jag har övervägt om det finns skäl att närmare definiera eller reglera vad som avses med förvärvsarbete (till exempel begreppen anställd, arbetstagar, egenföretagare, uppdragstagar) i SFB.

Min bedömning är dock att dagens arbetsmarknad som består av en rad olika anställningsformer som ständigt utvecklas och förändras över tid, gör det svårt att närmare definiera förvärvsarbete i SFB. En sådan reglering skulle kunna leda till oönskade konsekvenser när arbetsmarknaden utvecklas och i förhållande till övrig nationell lagstiftning som på olika sätt reglerar arbete samt i förhållande till EU-rätten. Jag bedömer därför att ett närmare definition av förvärvsarbete i SFB inte bör införas.

Om en person slutar att förvärvsarbeta finns det regler i SFB som gör att arbetstagar är fortsatt försäkrad för arbetsbaserade förmåner i tre månader efter att arbetet upphört. 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. 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 den andra staten.

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. Sammantaget är min bedömning därför att i nuläget inte förändra de svenska efterskyddsreglerna.

Den arbetsbaserade delen av försäkringen 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 utöver förvärvsarbete för att bli försäkrad. 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 t.ex. i form av inkomstkrav. Dock kan arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare anses vara en typ av kvalifikationskrav.

Jag har övervägt att införa ytterligare kvalifikationskrav för att bli försäkrad av socialförsäkringssystemet genom arbete. Den typ av kvalifikationsvillkor som skulle kunna vara aktuella är t.ex. en viss minimiinkomst eller att arbetet måste pågå en viss tid. De kvalifikationskrav som finns för att kunna fastställa en sjukpenninggrundande inkomst (SGI), nämligen en årsinkomst om minst 24 procent av prisbasbeloppet och ett arbete som kan antas vara under minst sex månader i följd samt de villkor som kopplade till enskilda förmåner, är enligt min mening tillräckliga. Dessa villkor säkerställer att det i praktiken krävs en verklig och varaktig anknytning till den svenska arbetsmarknaden samt för att en person ska omfattas av den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen. Min bedömning är därför att ytterligare kvalifikationskrav inte är nödvändiga.

Utsända arbetstagare från Sverige

De nuvarande reglerna 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.² Syftet är att även om arbetet inte fysiskt utförs i Sverige är det rimligt att ändå fortsätta omfattas av socialförsäkringskydd i Sverige under förutsättning att det ändå finns en stark anknytning till Sverige för den enskilde.

Min bedömning är att det inte finns skäl för en generell ändring, oavsett situation, för utsändning av arbetstagare av annan än statlig

² 6 kap. 4 § SFB.

arbetsgivare. Den svenska ekonomin är dock djupt integrerad i världsekonomin. För svenska arbetsgivare kan det finnas situationer där det är angeläget att kunna ha nyckelpersonal utsänd längre tid än ett år. Jag föreslår därför att den tid som en person arbetar utomlands som utsänd ska kunna ses som arbete i Sverige i som längst tre år. Genom förslaget förbättras möjligheterna för svenska företag att konkurrera på en internationell marknad.

Jag föreslår även ett förtydligande om att en person ska vara försäkrad enligt SFB vid tidpunkten för utsändning för att kunna fortsätta att vara försäkrad under utsändningstiden.

Utsändning av egenföretagare från Sverige

Min bedömning är att även om det råder viss osäkerhet kring regelverket vad gäller utsända egenföretagare ska en särskild reglering för utsändning av egenföretagare från Sverige inte införas i SFB i dagsläget. För de fysiska personer med fast driftsställe i Sverige (egenföretagare) ska dock det arbete som de utför utomlands liksom tidigare anses som arbete i Sverige.

Utsändning av arbetstagare till Sverige

Innebörden av det nuvarande regelverket i SFB för utländska arbetsgivare som sänder ut arbetstagare till Sverige för arbete, är att arbete i Sverige inte ska anses föreligga, om utsändningen sker under motsvarande förhållanden som det som gäller för svenska arbetsgivare som sänder ut arbetstagare från Sverige. Den närmare innebörden av "motsvarande förhållanden" har i rättspraxis, förarbeten och doktrin bedömts som oklar. Min bedömning är trots detta att det nuvarande rekvisitet motsvarande förhållande i SFB inte ska förändras. Med motsvarande förhållande bör dock inte avses att den utsände till Sverige ska omfattas av offentligt inrättade socialförsäkringssystem i utsändningsstaten.

Utsändning av egenföretagare till Sverige

Min bedömning är att det inte bör införas särskilda regler i SFB gällande utsändning av egenföretagare till Sverige.

En svensk frivillig försäkring?

Jag har bedömt lämpligheten av att införa en möjlighet till en frivillig försäkring för att omfattas av svensk social trygghet vid utsändning. I detta sammanhang har särskilt den norska modellen för frivillig försäkring analyserats. Min bedömning är att en sådan möjlighet till frivillig försäkring av principiella skäl inte bör införas.

Bosättning som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet

Att vara bosatt i Sverige är ett grundläggande villkor för att omfattas av de bosättningsbaserade delarna av de svenska sociala trygghetssystemen.

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 trygghetssystemen. Därutöver finns bosättningsbegrepp som endast är tillämpliga i gränsöverskridande situationer. Dessa regleras av EU-rätten eller genom olika bilaterala avtal.

När det gäller bosättningsbegreppet i SFB föreslår jag att det ska införas en tydligare skiljelinje än i dag mellan socialförsäkringsrättslig bosättning i icke gränsöverskridande respektive gränsöverskridande situationer.

Nuvarande bestämmelse i 5 kap. 2 § SFB ska 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. Med en gränsöverskridande situation avses 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. De kriterier som i dag ligger till grund för bedöm-

ningen av bosättning i gränsöverskridande situationer kompletteras och vidareutvecklas.

De kriterier som i dag ligger till grund för bedömningen av bosättning i gränsöverskridande situationer kompletteras och vidareutvecklas. De föreslagna kriterierna ska endast vara vägledande, förutom kravet på uppehållstillstånd som är ett styrande kriterium. Upphållstillstånd är endast aktuellt för personer som behöver ett sådant för att vistas lagligen i Sverige. Kriterierna ska endast vara vägledande, förutom kravet på uppehållstillstånd som är ett styrande kriterium. Om kravet inte är uppfyllt kan dessa personer inte anses bosatta. Med detta menas att för de personer där uppehållstillstånd krävs kan bosättningsbaserade förmåner inte beviljas om kravet inte är uppfyllt.

Jag har övervägt om även uppehållsrätt och medborgarskap skulle kunna utgöra en grund för att bedöma bosättning i Sverige, men min bedömning är att dessa kriterier inte bör användas.

Det finns vissa situationer då personer vistas i Sverige en längre tid utan att de anses som bosatta i landet. Jag bedömer att dessa synnerliga skäl som talar emot bosättning inte ska förändras inom ramen för mitt förslag.

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.³ 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. Jag föreslår därför ett tydliggörande i SFB om att barns bosättning ska bedömas och fastställas oberoende av föräldrarnas bosättning.

EU-rättslig bosättning i Sverige

Det EU-rättsliga bosättningsbegreppet ligger till grund för att bedöma huruvida en person som ingår i personkretsen för samordningsbestämmelserna ska omfattas av socialförsäkringssystemet, hälso- och

³ Jfr 6 kap. 2 § föräldrabalken.

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 när det gäller helt arbetslösa gränsarbetare och så kallade sällanhemvändare.

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.

Mot bakgrund av ovanstående gör jag bedömningen 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.

Särskilda personkategorier

I SFB finns regler som möjliggör för särskilda personkategorier, däribland statligt anställda, biståndsarbetare samt medföljande familjemedlemmar till dessa kategorier, att fortsätta omfattas av svensk försäkring under längre vistelser utomlands.

För framför allt medföljande familjemedlemmar lämnar jag ett antal förslag i syfte att förbättra möjligheterna för dessa att omfattas av den svenska sociala tryggheten. Förslagen rör efterskyddstid, vilande SGI samt 240-dagarsvillkoret för föräldrapenning. Vidare föreslår jag att 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 möjligt för de familjemedlemmar som följer med. Slut-

ligen föreslår jag att lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat ska kunna folkbokföras i Sverige.

Uppehållsrätt och tillgång till förmåner

I de tilläggsdirektiv som utredningen har fått framhålls att 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.

För närvarande finns i svensk lagstiftning inget krav på en uppehållsrätt enligt 3 a kap. utlänningslagen (2005:716) (UtlL) 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 socialförsäkringsförmåner, men sedan några år tillbaka görs inte en sådan bedömning eftersom lagstöd bedöms saknas.⁴

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, kan uppehållsrätten sägas vara ett indirekt krav för tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige.

EU-rätten tar sikte på att underlätta gränsöverskridande rörlighet. Arbetstagarnas särskilda rättigheter fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen. Rätt till social trygghet för unionsmedborgare i gränsöverskridande situationer inom EU/EES regleras i förordningarna 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. Rörlighetsdirektivet avser att tydliggöra den fria rörligheten för unionsmedborgare och faststäl-

⁴ IM 2013:141.

ler villkor och begränsningar vad gäller unionsmedborgares rätt att röra sig fritt och uppehålla sig inom EU.

Jag föreslår att det sociala biståndssystemet, som i UtlL i dag uttryckligen anger att det är det sociala biståndssystemet enligt socialtjänstlagen, ska tolkas bredare än i dag. Detta mot bakgrund av ordalydelsen i artiklarna 7 och 14 i rörlighetsdirektivet (vilka anger de sociala biståndssystemen), samt EU-domstolens- och svensk rättspraxis. Min bedömning är därför 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. Jag föreslår därför att ta bort begränsningen ”enligt socialtjänstlagen” som framgår i 8 kap. 9 § UtlL. Bestämmelsen avser endast de tre första månaderna av uppehållsrätt.

Jag bedömer vidare att det finnas behov av att förtydliga 3 a kap. 3 § 3 och 4 i UtlL med beaktande av artikel 7.1 b i rörlighetsdirektivet. Enligt 3 a kap. 3 § 3 och 4 UtlL 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. 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 § 3 och 4 UtlL, anges, på samma sätt som det uttrycks i artikel 7.1 b i rörlighetsdirektivet, det vill säga att personen ska ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning på det sociala biståndssystemet samt ha heltäckande sjukförsäkring. Detta rör uppehållsrätt överstigande tre månader. 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. I 8 kap. 10 § UtlL 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. Beslut om utvisning fattas av Migrationsverket.⁵

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

⁵ 8 kap. 18 § UtlL.

sierade 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.⁶ 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 skydds nät. Äldreförsörjningsstöd ges efter individuell behovsprövning, och är anpassat till skälig levnadsnivå.⁷ 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. Mot bakgrund av EU-domstolens rättspraxis, exempelvis *Brey*, *Dano* och *Kommissionen mot Förenade Kungariket* har medlemsstaterna getts möjlighet att kunna begränsa rätten till vissa sociala förmåner för att skydda de offentliga finanserna. Jag föreslår därför att den som saknar uppehållsrätt inte kan beviljas äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer.

Tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner i gränsöverskridande genom arbete EU/EES

Arbetstagare i Sverige, som omfattas av samordningsbestämmelserna, men som inte anses som bosatta i socialförsäkringsrättslig mening, kan ha rätt till bosättningsbaserade förmåner i landet om de uppfyller övriga villkor för de aktuella förmånerna (det vill säga utöver bosättning).

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 flera av dessa förmåner att det finns en SGI. Det finns också som krav i svensk nationell rätt att den försäkrade personen måste tillhöra den arbetsbaserade delen av försäkringen för att SGI ska

⁶ Bilaga X i förordning 883/2004.

⁷ Prop. 2001/01:36.

kunna fastställas.⁸ Bergström-målet och även Hermansson-målet⁹ är tämligen belysande för att beskriva hur tillhörighetsfrågan och även rätten till svenska socialförsäkringsförmåner kan påverkas av förordningens principer.

Min bedömning är mot denna bakgrund att 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 enligt mig enbart gälla för föräldrapenning och inte för alla SGI-baserade förmåner.

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 i samordningsförordningen som var helt överensstämmande med en förmån som gällde på likartade villkor för både mödrar och fäder. Föräldrapenningen är sedan år 2011 åter klassificerade som moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner.

Jag har analyserat betydelsen av att klassificera föräldrapenningen som familjeförmån respektive moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån. Analysen visar att det finns vissa problematiska aspekter relaterade till klassificeringen av föräldrapenning som familjeförmån. Detta gäller bestämmelserna om tillämplig lag, berättigandet och beräkning av förmåner, möjligheterna att exportera familjeförmån via en familjemedlem till en annan medlemsstat samt gällande de personer som lämnat Sverige under föräldraledigheten.

Den tudelade föräldrapenningen, som består av en del baserad på inkomst och en del som utgörs av en grundersättning, är svår-förenlig med den struktur som finns i förordning 883/2004. Min sammantagna bedömning är dock att den svenska föräldrapenning-

⁸ 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 SFB 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.

⁹ HFD 2012 ref. 44 I och HFD 2012 ref. 44 II.

en även fortsättningsvis bör klassificeras som moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån.

Jag har vidare 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 framför allt gjorts mot bakgrund av att denna grupp bidrar till att finansiera de sociala trygghetssystemen genom både skatter och socialavgifter i Sverige, samt att arbete är grunden för att upprätthålla de svenska välfärdssystemen. Detta skulle kunna motivera att denna grupp av arbetstagare får 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 intjänandet av garantipension som beräknas utifrån antalet år som personen i fråga har bott i Sverige.¹⁰

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, vilket är i enlighet med nuvarande regelverk.

I promemorian ”Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd” (Ds 2016:45) lämnas förslag till ändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (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 lämna egna förslag gällande detta.

¹⁰ 67 kap. 25 § SFB.

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 förordning 883/2004, 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. En dom i Högsta förvaltningsdomstolen har medfört att det utvecklats en praxis hos arbetslöshetskassorna där tid som medlem under arbete utomlands, så kallat kvarstående medlemskap, räknats med vid uppfyllandet av medlemsvillkoret. Denna 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 låta svensk arbetslöshetsförsäkring i praktiken omfatta arbete utomlands som inte anses som arbete i Sverige. Förordningen är avsedd att 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. Jag bedömer att 64-årsgränsen vid inträde bör förändras. En regel föreslås 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. En regel föreslås som reglerar 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 föreslår 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.

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

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 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 § i den föreslagna hälso- och sjukvårdslagen¹¹, 5 a § tandvårdslagen (1985:125) samt 4 § lagen om läkemedelsförmåner m.m. (2002:160) föreligger. 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.

De föreslagna förändringarna syftar 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.

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

¹¹ Prop, 2016/17:43.

Sverige enligt folkbokföringen, men som ska anses vara bosatta här enligt samordningsbestämmelserna.

Jag föreslår därför att de personer som har rätt till vårdförmåner enligt förordning 883/2004 ska visa sin rätt till vårdförmån för att landstinget ska vara skyldigt att erbjuda dem 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. Det är det landsting där en person har sitt varaktiga centrum för sina intressen som är skyldigt att erbjuda vården enligt ovan, om personen inte är yrkesverksam eller arbetslös.

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 återropa förordningen ligger här egentligen inte hos den enskilde, eftersom den har tillgång till hälso- och sjukvård även enligt 8 kap. 1 § HSL. Intresset av att återropa en gränsöverskridande situation ligger i stället hos den vars betalningsansvar skulle kunna undvikas genom att återropa 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.

Överväganden om socialavgifter

En grundläggande fråga vid utredningens analys har varit de problem vid samordning 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. Min slutsats är dock att arbetsgivar- och egenavgifterna även fortsättningsvis bör klassificeras och administrativt hanteras som socialavgifter och inte som skatter.

I utredningens uppdrag ingår att analysera samspelet mellan socialavgifterna och det sociala trygghetssystemet. Jag kan konstatera att systemet som helhet fungerar väl. En sak som jag uppmärksammat är dock att utländska arbetsgivare som inte har fast driftsställe i Sverige har en inte obetydlig skatte- och konkurrensmässig

fördel, i förhållande svenska arbetsgivare, genom att dessa utländska arbetsgivare inte behöver betala 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.

Min bedömning är därför att 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, exempelvis en hälso- och sjukvårdsavgift, som ska ingå i den totala arbetsgivar- och egenavgiften, med motsvarande sänkning av den allmänna löneavgiften.

Informationsutbyte mellan myndigheter

Under analysen av förutsättningarna för en effektiv och rättssäker administration har det framkommit ett behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan när det gäller vilken medlemsstats lagstiftning en person ska omfattas av i gränsöverskridanden situationer, exempelvis vid utsändning. Jag anser att myndigheter, för att de ska kunna fullgöra sina ålagda uppgifter, i vissa fall måste få tillgång även till sådan information som är sekretessbelagd hos andra myndigheter. 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 av tjänst. Bristen på överföring av information kan med nuvarande regelverk få till följd att en enskild inte tillhör det sociala trygghetssystemet i någon medlemsstat. Om Försäkringskassan haft tillgång till Skatteverkets information kanske beslutet om tillämplig lagstiftning skulle innebära en enskild omfattas av en annan medlemsstats lagstiftning än som nu är fallet och socialavgifter skulle ha betalats i en annan medlemsstat.

Jag föreslår därför att 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 EU:s förordning 883/2004. För att nämnda uppgifter, som även finns i Skatteverkets ärenden som handläggs manuellt och inte i skattedatabasen, också ska lämnas ut föreslår jag en motsvarande uppgiftsskyldighet i 110 kap. 34 a § SFB som i 7 § SdbF.

När en uppgift från Skatteverket förs över och används i Försäkringskassans verksamhet upphör Skatteverkets sekretess att vara tillämplig på uppgiften.¹² Eftersom Försäkringskassans sekretessbestämmelse har ett rakt skaderekvisit innebär det att sekretesskyddet för uppgifterna blir svagare än hos Skatteverket. Jag föreslår därför, för att undvika att sekretesskyddet blir svagare, att 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 bestämmande av tillämplig lagstiftning.

Behov av fortsatt utredning

EU:s direktiv 2004/38/EG om fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar innebär att dessa personer har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i Sverige. Upphållsrätten enligt rörlighetsdirektivet inträder automatiskt förutsatt att vissa villkor är uppfyllda.

I den kartläggning som utredningen gjort rörande hur andra medlemsstater hanterar frågan om upphållsrätt i samband med gränsöverskridande personrörlighet framgår att vissa andra stater har en betydligt mer omfattande prövning än vad som är fallet i Sverige. Sverige har dock för närvarande inget systematiskt sätt att pröva om EU/EES-medborgare som har för avsikt att stanna längre tid än tre månader i landet har upphållsrätt. Behovet av en sådan ordning och hur den i så fall ska administreras bör enligt min mening utredas vidare.

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 förvaltnings-

¹² Prop. 2010/11:78 s. 23 f.

modellen 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 förvaltningssystem 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 utredningen bör möjligheterna att i dessa fall ge de rättsvårdande instanserna tydligare ändamålsbeskrivningar utredas vidare. En sådan förändring måste med nödvändighet ske inom ramen för regeringsformens regler för regeringens normgivningsmakt och med beaktande av den svenska förvaltningsmodellen i övrigt.

Möjligheterna att underlätta för myndigheters tolkning av tillämpning av EU-rätten genom att utarbeta någon form av förarbeten bör därför utredas vidare.

Slutligen ser jag ett behov av vidare utredning av den 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. 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. Socialtjänstlagen ligger även utanför utredningens uppdrag.