

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas proposition 1998/99:119 Socialförsäkringens personkrets samt tre motioner som väckts med anledning av förslaget. Dessutom behandlas två motioner från den allmänna motionstiden 1998.

I propositionen föreslås att den svenska socialförsäkringen skall delas i två delar. Den ena delen innehåller förmåner som grundas på bosättning i Sverige och den andra delen förmåner som är beroende av arbete här i landet. Den bosättningsbaserade delen av socialförsäkringen skall avse garantibelopp och bidrag och den arbetsbaserade försäkringen skall avse inkomstförlust. Båda försäkringarna skall gälla lika för alla som är bosatta respektive arbetar i Sverige.

Grunderna för det föreslagna tudelade socialförsäkringssystemet tas in i en ny gemensam lag, socialförsäkringslagen (SofL), som bl.a. innehåller bestämmelser om bosättning och arbete i Sverige, omfattningen av de båda försäkringsdelarna, försäkringstider, utbetalningar utomlands samt handläggningsregler. De närmare bestämmelserna om de olika förmånerna finns däremot kvar i särskilda författningar.

Ett grundläggande villkor för att en person skall tillhöra den krets som omfattas av grundskyddet inom socialförsäkringen, främst förmåner som utges med garantibelopp och bidrag, skall vara att han eller hon anses bosatt i Sverige. Varken svenskt medborgarskap eller inskrivning hos allmän försäkringskassa skall vara något villkor för att tillhöra personkretsen. Bosättningsbegreppet i socialförsäkringen skall i princip överensstämma med folkbokföringens begrepp. Den som kommit till Sverige skall anses bosatt här, om det kan antas att vistelsen här kommer att överstiga ett år. På motsvarande sätt skall en i Sverige bosatt person som lämnar landet fortfarande anses bosatt här, om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. Från den tidpunkt någon anses bosatt här i landet är han eller hon kvalificerad att uppbära en bosättningsbaserad förmån utan särskild väntetid. För några förmåner krävs dock utöver bosättning särskilda villkor för att utbetalning skall kunna ske. Vilka förmåner som föreslås vara bosättningsbaserade framgår genom en uppräkningslista av dessa i SofL.

Vad gäller den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen skall ett grundläggande villkor vara att han eller hon arbetar i Sverige. Inte heller för den arbetsbaserade försäkringen skall svenskt medborgarskap eller inskrivning hos allmän försäkringskassa vara något villkor för att tillhöra personkretsen.

Med arbete i Sverige skall i princip avses förvärvsverksamhet här i landet. Även de arbetsbaserade förmånerna anges genom en uppräkningslista i SofL. Vidare skall för den arbetsbaserade delen av försäkringen inte heller någon väntetid införas. Den arbetsbaserade försäkringen skall vid anställning gälla fr.o.m. den första dagen av anställningen. I övriga fall skall den gälla fr.o.m. den dag när arbetet har påbörjats.

Beträffande några särskilda persongrupper skall socialförsäkringen ha utsträckt giltighet vid utlandsvistelse. Den som av en svensk statlig arbetsgivare sänds ut till ett annat land för arbete för dennes räkning skall under hela utsändningstiden utan tidsbegränsning omfattas av såväl den bosättningsbaserade som den arbetsbaserade försäkringen. Medföljande familjemedlemmar skall under samma tid omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. För utlandsstuderande skall gälla att han eller hon omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen under den tid för vilken han eller hon genomgår studiestödsberättigad utbildning eller uppbär utbildningsbidrag för doktorander. Reglerna för studerande skall även gälla medföljande familjemedlemmar. Biståndsarbetare som av enskild organisation sänds ut för tjänstgöring utomlands skall vara försäkrade i Sverige såvitt avser den bosättningsbaserade försäkringen, om utlandsvistelsen kan antas vara längst fem år. Detta gäller även medföljande familjemedlemmar. För ambassadanställda m.fl. föreslås också särskilda bestämmelser.

När det gäller utbetalning av bosättningsbaserade förmåner vid vistelse i ett land som varken är medlem i EU eller omfattas av EES-avtalet föreslås vissa begränsningar. Som huvudregel skall sådana förmåner kunna betalas ut vid en utlandsvistelse om denna kan antas komma att vara i längst sex månader. Bosättningsbaserade förmåner, såsom garantipension, skall dock kunna betalas ut till vederbörande så länge han eller hon anses bosatt här. För statsanställda som sänds ut från Sverige och för deras medföljande familjemedlemmar betalas förmåner ut under hela utsändningstiden. Familjestöd till biståndsarbetare och utlandsstuderande betalas också ut under hela den angivna perioden.

Även när det gäller utbetalning av arbetsbaserade förmåner vid utlandsvistelse skall vissa begränsningar gälla. Förmåner vid sjukdom, havandeskap, tillfällig vård av barn och rehabilitering skall kunna utges vid utlandsvistelse endast om ersättningsfallet har inträffat medan den försäkrade utförde arbete utomlands som jämföras med arbete i Sverige. Arbetsbaserade pensionsförmåner och ersättning från lagen om arbetsskadeförsäkring betalas ut så länge rätten till förmånen består enligt respektive lag.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag men föreslår ett förtydligande i den nya lagens 3 kap. 13 § så att det klart framgår att den som uppbär någon av de i bestämmelsen uppräknade förmånerna också är försäkrad för efterlevandepension.

I betänkandet behandlas ett motionsyrkande om de speciella problem som rör gränsgångare mellan Danmark och Sverige. Problematiken avser bl.a. situationer då någon är bosatt i Sverige men har sitt arbete i Danmark eller tvärtom. Vidare bifogas till betänkandet en utskrift av en offentlig utfrågning om socialförsäkringen och EU som utskottet höll i början av året, bilaga 2.

Propositionen

I proposition 1998/99:119 Socialförsäkringens personkrets föreslår regeringen (Socialdepartementet) att riksdagen antar de i propositionen framlagda förslagen till

1. socialförsäkringslag,
2. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
3. lag om ändring i lagen (1962:382) angående införande av lagen om allmän försäkring,
4. lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,
5. lag om ändring i lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,
6. lag om ändring i lagen (1998:702) om garantipension,
7. lag om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag,
8. lag om ändring i föräldrabalken,
9. lag om ändring i lagen (1969:205) om pensionstillskott,
10. lag om ändring i studiestödslagen (1973:394),
11. lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring,
12. lag om ändring i lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjömän,
13. lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara,
14. lag om ändring i lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag,
15. lag om ändring i lagen (1988:360) om handläggning av ärenden om bilstöd till handikappade,
16. lag om ändring i lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn,
17. lag om ändring i lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närstående vård,
18. lag om ändring i lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare,
19. lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön,
20. lag om ändring i lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret,
21. lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning,
22. lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag,
23. lag om ändring i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer,
24. lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd,
25. lag om ändring i lagen (1996:1150) om högkostnadsskydd vid köp av läkemedel m.m.,
26. lag om ändring i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag,
27. lag om ändring i lagen (1998:707) om ändring i lagen (1990:773) om särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn.

Lagförslag 2.2 såvitt avser ändring i 3 kap. 2, 2 a och 5 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring, lagförslag 2.4 såvitt avser 2 kap. 6 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, lagförslag 2.7 såvitt avser 1 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag och lagförslag 2.23 såvitt avser 1 § lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer kommer att behandlas vid ett senare tillfälle.

Lagförslagen finns som bilaga 1 i betänkandet.

Motionerna

Motioner väckta med anledning av propositionen

1998/99:Sf16 av Margit Gennser m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utredning gällande gränsgångarproblemet.

1998/99:Sf17 av Birgitta Carlsson m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att arbetslöshetsförsäkringen skall inordnas i systemet för socialförsäkringen.

1998/99:Sf18 av tredje vice talman Rose-Marie Frebran m.fl. (kd) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär en analys av de olika bosättningsbegreppen enligt vad som anförts i motionen,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av information,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att biståndsarbetare skall omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen under hela utsändningstiden utan tidsbegränsning.

Motioner väckta under allmänna motionstiden 1998

1998/99:Sf209 av Leif Carlson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av förenklade betalningsrutiner vid akut vård för EU-medborgare.

1998/99:Sf235 av Majléne Westerlund Panke (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om nödvändigheten av att se över den sociala tryggheten för svenska forskare utomlands.

Offentlig utfrågning

Utskottet har den 18 februari 1999 hållit en offentlig utfrågning om socialförsäkringen och EU. En utskrift av vad som förekommit vid utfrågningen finns i betänkandet som bilaga 2.

Socialförsäkringens nuvarande personkrets

Den nuvarande svenska socialförsäkringen bygger på principen att försäkrade är de personer som är bosatta här i landet. Bosättning ger rätt till vissa förmåner som exempelvis folkpension och barnbidrag. För rätt till andra förmåner såsom sjukpenning och inkomstgrundad ålderspension krävs utöver bosättning också förvärvsarbete.

Lagen om allmän försäkring (AFL) har länge haft den centrala platsen i det svenska socialförsäkringssystemet. Här regleras bl.a. sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen. Vissa förmåner som har anknytning till AFL:s förmånssystem regleras i särskilda lagar. Det nya ålderspensionssystemet kommer också att till stor del regleras i särskilda lagar. Vidare finns förmånssystem av socialpolitisk art som i teknisk mening inte är försäkringar men som i många sammanhang brukar hänföras till begreppet socialförsäkring. Härmed avses vanligen i vid bemärkelse förmåner som utbetalas av Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna, t.ex. barnbidrag och underhållsstöd.

Bestämmelser om vilka som omfattas av de olika försäkringsgrenarna finns dels i respektive lag, dels i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen samt dels – i viss utsträckning – i konventioner som har ingåtts mellan Sverige och andra länder. Den omständigheten att en person är försäkrad enligt AFL eller enligt annan lagstiftning inom socialförsäkringssystemet innebär inte att han eller hon har rätt till alla förmåner enligt dessa lagar. Bestämmelser för de olika försäkringsgrenarna ger besked om i vilken utsträckning så är fallet.

Försäkrade enligt AFL är dels svenska medborgare, oberoende av var de är bosatta, dels utländska medborgare och statslösa som är bosatta i Sverige. Vidare gäller att en försäkrad som lämnar Sverige fortfarande skall anses vara bosatt här, om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år. Den som av en statlig arbetsgivare sänds till annat land för arbete för arbetsgivarens räkning anses vara bosatt i Sverige under hela utsändningstiden oberoende av dennas längd. Detta gäller också medföljande make – eller därmed jämställd – samt barn under 18 år. Försäkrad för ATP liksom för inkomstgrundad ålderspension är dessutom utländska sjömän som har anställning på svenskt handelsfartyg. Försäkrad för ATP är också den som har tillgodoräknats pensionspoäng i Sverige, även om han eller hon inte uppfyller ovan angivna förutsättningar för att vara försäkrad enligt AFL.

Bestämmelserna i AFL om begreppet försäkrad har omedelbar betydelse endast i fråga om förmåner, för vilka inte uppställs andra villkor än försäkringstillhörighet.

En försäkrad person som är bosatt i Sverige skall enligt AFL fr.o.m. den månad han fyller 16 år vara inskriven hos allmän försäkringskassa. Detta är frånsett åldersvillkoret också ett försäkringsvillkor. En person som flyttar till Sverige skall skrivas in hos allmän försäkringskassa så snart kassan fått kännedom om att han skall vara inskriven. I lagen föreskrivs en anmälnings-

skyldighet för försäkrade som skall vara inskrivna men som inte var folkbokförda i Sverige den 1 november föregående år.

En grundläggande förutsättning för att en person skall vara inskriven hos allmän försäkringskassa är att han eller hon anses bosatt här i landet. Föreligger inte denna förutsättning längre, skall den försäkrade avregistreras från försäkringskassan.

När det gäller andra lagar om förmåner kan konstateras att delpensionsförsäkringens bosättningsbegrepp är detsamma som i AFL. För rätt till ersättning uppställs dock ytterligare villkor. Beträffande arbetsskadeförsäkringen är den försäkrad som förvärvsarbetar i verksamhet här i riket. Krav på bosättning i Sverige föreligger endast för andra förvärvsarbetande än arbetstagarer, dvs. för egenföretagare och uppdragstagarer.

När det gäller andra förmånssystem, som inte är uppbyggda som försäkringar i egentlig mening, varierar de krav som uppställs för att rätt till förmåner skall föreligga enligt de olika lagarna. Vissa anknyter till AFL genom att det uppställs krav på att den sökande skall vara inskriven hos försäkringskassan. Andra system är uppbyggda på annat sätt och kräver inte registrering eller inskrivning i någon kassa. Till exempel omfattar lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare alla smittbärare som måste avstå från förvärvsarbete på grund av beslut enligt vissa angivna lagar eller föreskrifter. Vanligtvis krävs dock bosättning i Sverige. Bosättningsbegreppet kan i vissa författningar skilja sig från det som tillämpas inom AFL. Exempel finns bl.a. i lagarna om allmänna barnbidrag och underhållsstöd.

Sveriges medlemskap i EU medför att EG-regler om social trygghet skall tillämpas i Sverige. Sådana bestämmelser finns främst i förordning 1408/71. Till förordning 1408/71 finns knutet en tillämpningsförordning (EEG) nr 574/72. Nämda förordningar är tillämpliga även i förhållande till EES-stater som inte är medlemmar i EU. Förordning 1408/71 syftar till att dels garantera att den som rör sig mellan medlemsländerna är försäkrad i något land, dels undvika dubbelförsäkring. En grundläggande princip är därför att en person skall omfattas av lagstiftningen i endast ett medlemsland. Som huvudregel gäller därvid att vederbörande omfattas av arbetslandets lagstiftning, dvs. lagstiftningen i det land där arbetet faktiskt utförs. Vid konfliktsituationer mellan svensk nationell lagstiftning och förordningarna har gemenskapsreglerna företräde. Svensk socialförsäkring omfattar till följd av bestämmelserna i 1408/71 därför även vissa personer som inte är bosatta här i landet.

Utskottet vill i sammanhanget nämna den offentliga utfrågning om socialförsäkringen och EU som utskottet höll i februari i år (se bilaga 2). Utfrågningen syftade bl.a. till att belysa vilka effekter medlemskapet fått för det svenska socialförsäkringssystemet samt vilka krafter som verkar för och emot en harmonisering av medlemsländernas socialförsäkringssystem. Vid utfrågningen framfördes bl.a. den åsikten att medlemsländernas olika socialförsäkringsmodeller över tiden har närmat sig varandra. I stort täcker ländernas socialförsäkringssystem samma grundläggande risker och systemen omfattar allt större delar av befolkningen. Det enda system i Europa som har en annan karaktär är det brittiska systemet som är koncentrerat att tillgodose grundläggande levnadsnivå i motsats till övriga länder som vill ge skydd för uppnådd levnadsstandard.

Propositionen

I propositionen framhålls att även om svensk socialförsäkring i huvudsak kräver bosättning i Sverige varierar de materiella försäkringsvillkoren för närliggande förmåner. Förmånssystemen är komplexa, vilket medför ett komplicerat försäkringssystem som kan vara svårt för den enskilde att förstå.

Den som förvärvsarbetar i Sverige är vanligen bosatt här. Ett undantag är enligt propositionen utländska medborgare som endast tillfälligt arbetar hos svenska arbetsgivare. De är dock omfattade av lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring men inte övriga socialförsäkringar. Arbetsgivare skall också betala arbetsgivaravgifter på vissa ersättningar till dem som är försäkrade enligt LAF. Avgifterna bidrar bl.a. till att finansiera den allmänna försäkringen. Om det gäller arbete under minst sex månader, är den enskilde enligt praxis också obegränsat skattskyldig i Sverige och skall då betala allmän pensionsavgift. I propositionen framhålls också att socialförsäkringarna och andra bidragssystem delvis är skattefinansierade.

Regeringen anser det därför rimligt att personer som förvärvsarbetar i Sverige under kortare tid än ett år och som följaktligen inte anses bosatta här skall kunna få del av det svenska socialförsäkringsskyddet.

En sådan utsträckning av socialförsäkringen skulle också innebära en anpassning till vad som i dag gäller i många EES-länder och enligt förordning 1408/71. Enligt propositionen är det oavsett vilket huvudsystem för social trygghet som gäller i de olika länderna naturligt att vissa försäkringar mera är knutna till arbete och inkomster än till bosättning. Å andra sidan framhålls att rätten till helt bosättningsgrundade förmåner måste bestå. Det kan heller inte komma i fråga att öppna hela det sociala bidragssystemet för alla personer som endast arbetar här under kortare tid.

Regeringen föreslår därför att den svenska socialförsäkringen och anslutande bidragssystem skall delas in i två delar. Den ena delen skall innehålla förmåner som är beroende av förvärvsarbete i Sverige och den andra förmåner som skall anses grundade på bosättning i Sverige. Bosättningsdelen skall enligt propositionen i princip omfatta ersättning för olika kostnader och rena bidrag. Förmåner som ges med garantibelopp skall också räknas dit. Att inkomstförsäkringar ges i arbetslandet ter sig enligt regeringens uppfattning naturligt, i vart fall när det gäller ersättning för kortare tider. Med den föreslagna ordningen uppnår man också en bättre överensstämmelse mellan socialförsäkringsavgifter och förmåner. Förslaget om en tudelning av socialförsäkringen innebär enligt propositionen ett led i den renodling av försäkringssystemen som för närvarande pågår i Sverige: en renodling efter olika orsaker till behovet av förmåner. Införande av den föreslagna försäkringen när det gäller arbete här i landet kommer också att underlätta kassornas handläggning av ärenden enligt förordning 1408/71.

I propositionen framhålls dock att även om förslaget medför större enhetlighet inom socialförsäkringen kommer det nödvändigtvis att fortfarande finnas två persongrupper för vilka särskilda regler kan gälla inom varje gren av försäkringen: dels EES-medborgare och likställda som kan åberopa för-

ordning 1408/71 eller vissa liknande regler, dels medborgare som omfattas av någon bilateral socialförsäkringskonvention.

Enligt propositionen skall begreppet socialförsäkring avgränsas utifrån ett praktiskt betingat synsätt, som utgår från hur trygghetssystemen administreras. Till begreppet socialförsäkring skall hänföras flertalet trygghetssystem som administreras av Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten och de allmänna försäkringskassorna. Som redan nämnts skall det tudelade socialförsäkringssystemet regleras i en ny lag, socialförsäkringslagen (SofL). Lagen skall innehålla vissa gemensamma bestämmelser för de olika förmånerna. I denna lag skall det finnas bestämmelser om bosättning och arbete i Sverige, omfattningen av de två försäkringsgrenarna, försäkringstider, utgivande av ersättning utomlands samt anmälan och handläggning av ärenden. I AFL och andra lagar införs enligt regeringens förslag hänvisningar till SofL. De ersätter i åtskilliga fall redan förekommande hänvisningar till AFL. Vidare framhålls i propositionen att försäkringssystemet också kommer att hållas samman genom att det i den nya lagen dels anges vilka förmåner som ingår i socialförsäkringen, dels finns gemensamma föreskrifter om avgränsningen av den skyddade personkretsen. Med en sådan uppbyggnad underlättas enligt propositionen en helhetssyn på socialförsäkringen, vilket kommer att motverka en framväxt av ett splittrat försäkringssystem med förmåner som riskerar att överlappa varandra. Vidare underlättas framtida reformer med hänsyn till att den skyddade kretsen för förmånerna definieras i en gemensam lag.

Motion

I motion 1998/99:Sf17 av Birgitta Carlsson m.fl. (c) begärs ett tillkännagivande om att arbetslöshetsförsäkringen skall inordnas i systemet för socialförsäkringen. Motionärerna hänvisar till att utredningen i sitt huvudbetänkande En lag om socialförsäkringar (SOU 1997:72) föreslog att trygghetssystem som administreras av Arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna skulle omfattas av den nya lagen om socialförsäkringar. Trygghetsförsäkringen bör enligt motionärerna vara allmän och obligatorisk. Ersättning vid arbetslöshet bör vara en generell trygghet som omfattar alla personer som har kontakt med arbetslivet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet, som nedan kommer att närmare redovisa skilda delar av förslaget, vill framhålla att det föreliggande förslaget ur principiell synpunkt och i förhållande till nu gällande lagstiftning blir mer enhetligt och får en bättre konstruktion. Huvudreglerna är klara och tydliga. De många hänvisningar, tillägg och undantag som krävs medför dock att den nya lagen i många avseenden är komplex och inte helt lättillgänglig. De föreslagna ändringarna kommer exempelvis att möjliggöra för förvärvsarbetande som arbetar här kortare tid än ett år och som inte omfattas av förordning 1408/71 att intjäna vissa arbetsbaserade rättigheter. Förslaget innebär vidare att den som kommer hit för att bosätta sig här för längre tid än ett år direkt kan komma i

åtnjutande av vissa bidrag, t.ex. barnbidrag, utan att behöva avvakta någon väntetid.

Mot denna bakgrund har utskottet ingen erinran mot den principiella utformningen av den nya socialförsäkringslagen. Vad gäller arbetslöshetsförsäkringen föreslog, såsom anförs i motionen, utredningen att den som arbetar i Sverige skulle vara försäkrad också för förmåner vid arbetslöshet. Utredningens förslag kritiserades av flera remissinstanser. Bl.a. anfördes att särdragen i förmånen inte beaktats i tillräcklig omfattning och att arbetslöshetsförsäkringen inte är någon socialförsäkring, som skall hanteras av offentliga myndigheter, utan en försäkring som administreras av självständiga arbetslöshetskassor.

I propositionen anförs att den nya arbetslöshetsförsäkringen är uppdelad i en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Enligt grundförsäkringen utgår ett grundbelopp till alla som uppfyller ett arbetsvillkor, ungefär på samma villkor som gällde för kontant arbetsmarknadsstöd. Inkomstbortfallsförsäkringen innebär att en inkomstbortfallsersättning betalas till den som också uppfyller ett villkor om medlemskap i en arbetslöshetskassa. Till skillnad från socialförsäkringen i övrigt är arbetslöshetsförsäkringen till väsentliga delar frivillig. Den passar därför enligt regeringen mindre väl in i ett obligatoriskt system. Vidare skiljer sig arbetslöshetsförsäkringen från flertalet andra försäkringar med hänsyn till att den enskilde i vissa fall kan återknyta till försäkringsperioder eller grunda rätt till ersättning på arbete som ligger långt tillbaka i tiden. Mot bakgrund härav anser regeringen att en överföring av arbetslöshetsförsäkringen i nuvarande utformning till socialförsäkringen sammantaget inte kommer att ge sådana samordningsvinster som uppväger nackdelarna med en sådan ändring.

Utskottet delar regeringens bedömning vad avser arbetslöshetsförsäkringen och avstyrker motion 1998/99:Sf17.

Den bosättningsbaserade försäkringen

Propositionen

Det grundläggande villkoret för att en person skall tillhöra den krets som omfattas av grundskyddet inom socialförsäkringen, främst förmåner som utges med garantibelopp och bidrag, skall enligt propositionen vara att han eller hon anses bosatt i Sverige. Varken svenskt medborgarskap eller inskrivning hos allmän försäkringskassa skall längre vara något villkor för att tillhöra personkretsen. För att en person i det enskilda fallet skall erhålla en förmån skall det också föreligga någon omständighet som framkallar försäkringsfallet eller utbetalning av det aktuella bidraget. Vilken omständighet som ger denna effekt varierar mellan olika förmåner beroende på vad respektive förmån är avsedd att skydda mot eller ge trygghet för.

I propositionen framhålls att i princip samma bosättningsbegrep även fortsättningsvis skall användas som inom folkbokföringen. Ett enhetligt bosättningsbegrepp skall gälla för samtliga bosättningsbaserade förmåner inom socialförsäkringen. Den som kommer till Sverige skall anses bosatt här om vistelsen kan antas komma att överstiga ett år. På motsvarande sätt skall en i

Sverige bosatt person som lämnar landet fortfarande anses bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. Nu gällande bestämmelser avseende barnbidrag, förlängt barnbidrag och underhållsstöd innebär att dessa förmåner kan utges först efter minst sex månaders vistelse i Sverige. Den nu föreslagna bosättningsregeln innebär att nämnda förmåner kan betalas ut direkt efter ankomsten till Sverige under förutsättning att vederbörande kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år. För den som lämnar landet skall gälla att nämnda förmåner kan utges endast om utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader.

För att uppnå ett regelsystem som är lätt att tillämpa bör enligt propositionen utgångspunkten vara att begreppet bosatt i största möjliga utsträckning används i dess betydelse enligt normalt språkbruk. Användningen av bosättningsbegreppet bör i möjligaste mån återspegla de faktiska förhållandena. Den enskildes normala vistelseort bör därför tillmätas avgörande betydelse för var han eller hon skall anses bosatt. En person skall anses vara bosatt i Sverige, om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet, vilket är i överensstämmelse med vad som gäller enligt folkbokföringslagen. Avgörande för var någon har sitt egentliga hemvist bör liksom hittills vara den s.k. dygnsviloprincipen.

Vilka förmåner som skall anses vara bosättningsbaserade anges i den nya lagens 3 kap. 1 och 2 §§ genom hänvisning till vissa bestämmelser i AFL samt en uppräknig av ett antal olika författningar. Vidare framhålls i propositionen att någon väntetid för bosättningsbaserade förmåner inte bör införas. Det innebär att förmånerna kan betalas ut omedelbart så fort bosättningsvillkoret är uppfyllt. Detta får effekt med avseende på bl.a. föräldrapenning på garantinivå, barnbidrag och underhållsstöd.

Det framhålls att kraven på viss bosättnings- eller förskrivningstid för folkpension respektive försäkringstid för garantipension alltså skall gälla. Enligt propositionen utgör dessa tider snarare särskilda kvalifikationsvillkor än väntetider.

Slutligen föreslår regeringen att en person som måste ha uppehållstillstånd skall ha rätt till bosättningsbaserade förmåner endast om sådant tillstånd har beviljats. En person som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall inte ha rätt till bosättningsbaserade förmåner av motsvarande karaktär som förmåner enligt den lagen.

Motion

I motion 1998/99:Sf18 av tredje vice talman Rose-Marie Frebran m.fl. (kd) framhålls att bosättningsbegreppen inom socialförsäkringen och folkbokföringen inte helt kommer att stämma överens. Om allvarliga problem på grund härav uppkommer bör begreppets definition samordnas. Det får enligt motionärerna inte uppstå en sådan situation att någon grupp på grund av bosättningsbegreppets definition riskerar att hamna i kläm eller utanför socialförsäkringssystemet. Regeringen bör få i uppdrag att göra en analys av eventuella konsekvenser för olika grupper med avseende på de olika bosättningsbegreppen. I yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om det anförda.

När det gäller bosättningsbegreppet föreligger enligt gällande rätt olika begrepp vid folkbokföringen och vid inkomstbeskattning. Enligt propositionen har bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen störst likheter med det inom folkbokföringen. Vad gäller det skatterättsliga bosättningsbegreppet framhålls i propositionen att det skall tillgodose helt andra behov och intressen än behov som gör sig gällande inom socialförsäkringen. Enligt regeringen är det därför inte lämpligt att med avseende på socialförsäkringen bedöma bosättningen efter skatterättsliga principer.

Såsom framhålls i motionen föreligger inte total kongruens mellan socialförsäkringens- respektive folkbokföringens bosättningsbegrepp. Motionärerna framhåller bl.a. att olika remissinstanser pekat på den nämnda situationen. I huvudsak har därvid remissinstanserna pekat på att lagförslaget behöver justeras för att helt ansluta till folkbokföringen i de fall när en person flyttar till Sverige för att stanna precis ett år eller flyttar från Sverige för att stanna utomlands precis ett år.

I propositionen anförs att ytterligare anpassning till folkbokföringslagen i den nya lagen skett på så sätt att rekvisitet när det gäller prognosen för varaktigheten av vistelsen här i landet har ändrats från *avsedd* till *kan antas*. Samma rekvisit skall gälla för den som lämnar landet. Vidare framhålls i propositionen att frågan är om det socialförsäkringsrättsliga bosättningsbegreppet skall anpassas helt till folkbokföringen på så sätt att tidsgränsen för dem som kommer till Sverige ändras från *mer än ett år* till *minst ett år*. Tanken bakom gällande lagstiftning är enligt propositionen att den som arbetar utomlands på grund av ett avtal om utlandstjänstgöring som gäller ett år skall anses omfattas av svensk socialförsäkring. På motsvarande sätt skall den som kommer hit för att arbeta enligt ettåriga avtal inte omfattas av svensk socialförsäkring. Enligt regeringen saknas anledning att ändra den socialförsäkringsrättsliga ettårsregeln. Den diskrepans som föreligger och kommer att föreligga mellan folkbokföringens och socialförsäkringens bosättningsbegrepp torde enligt propositionen inte vålla några större problem i praktiken. Att effekterna av de olika bosättningsbegreppen följs upp utgår utskottet från.

Utskottet delar regeringens uppfattning när det gäller den bosättningsbaserade delen av socialförsäkringen och avstyrker motion 1998/99:Sf18 yrkande 1.

Den arbetsbaserade försäkringen

Propositionen

Principer för försäkringsvillkor och begreppet arbete i Sverige

I propositionen anges att ett grundläggande villkor för att en person skall tillhöra den skyddade personkretsen med avseende på bl.a. sådana förmåner inom socialförsäkringen som täcker inkomstbortfall skall vara att han eller hon arbetar i Sverige. Liksom vid försäkring för bosättningsbaserade förmåner skall varken inskrivning eller svenskt medborgarskap vara något

villkor för att omfattas av den del av socialförsäkringen som skall grundas på arbete.

Definitionen av begreppet arbete i Sverige sådant det skall användas i SofL anges i propositionen enligt följande. Regeringen anser det vara naturligt att utgå från regleringen i LAF. Försäkrad för arbetskada är den som förvärvsarbetar i verksamhet här i riket. Därvidlag saknas betydelse om arbetsgivaren är svensk eller utländsk. Arbetskadeförsäkringen täcker arbete som utförs av såväl arbetstagare som uppdragstagare och egenföretagare, för de två senare kategorierna krävs dock bosättning i Sverige. Det andra ledet i definitionen av arbete i Sverige avser frågan om när ett arbete skall anses utfört i Sverige. Enligt huvudregeln skall skyddet gälla vid allt förvärvsarbete som rent fysiskt utförs i Sverige. Från denna regel skall dock finnas undantag i både utvidgande och inskränkande riktning. Enligt regeringens uppfattning är det rimligt att arbete, som visserligen inte utförs rent fysiskt i Sverige men som ändå har en stark anknytning hit, skall omfattas av den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen. Omvänt är det motiverat att från försäkringen undanta vissa typer av arbete som utförs här i landet men som har en starkare anknytning till ett annat land än Sverige. I utvidgande syfte föreslås därför att arbete till sjöss i närmare angiven omfattning skall omfattas av den arbetsbaserade försäkringen.

Vidare föreslås att arbete utomlands för en arbetsgivare med verksamhet här i Sverige skall anses som arbete här i landet, om arbetstagaren är utsänd av arbetsgivaren och arbetet kan antas vara längst ett år. En sådan regel motsvarar i praktiken vad som gäller i dag.

Vissa inskränkande regler föreslås i förhållande till huvudregeln att den arbetsbaserade försäkringen skall gälla vid arbete här i landet. Arbete som utförs här i landet av en person som sänds hit av en utländsk arbetsgivare skall inte anses som arbete i Sverige, om arbetet här kan antas vara längst ett år.

Försäkringsskyddet för egenföretagare kopplas till att själva verksamheten bedrivs här i landet. Detta innebär att tillfälligt arbete utomlands kan anses som arbete i Sverige, om det utförs som ett led i en här bedriven verksamhet.

Speciella försäkringssituationer

I dagens socialförsäkring finns på flera håll bestämmelser om att olika slags aktiviteter och bidrag skall jämföras med arbete eller inkomst av arbete. Det gäller främst inom t.ex. tilläggs pensioneringen och den inkomstgrundade ålderspensionen. Det innebär bl.a. att socialförsäkringsersättningar och utbildningsbidrag av olika slag anses som inkomst av anställning vid beräkning av pensionsgrundande inkomst (PGI). Någon ändring härvidlag föreslås inte i propositionen. Vidare skall den som uppbär vissa förmåner vara försäkrad för inkomstgrundad ålderspension och tilläggs pension i form av förtidspension enligt AFL.

Mot bakgrund härav föreslås att det i SofL skall införas särskilda bestämmelser som reglerar försäkringstillhörighet i speciella situationer där en person såväl i dag som framdeles skall kunna vara försäkrad trots att personen inte har något reguljärt arbete. Den som uppbär förtidspension som be-

räknats enligt 13 kap. 2 § AFL (antagandepoängberäkning) skall vara försäkrad för inkomstgrundad ålderspension beräknad på denna förtidspension.

Vidare skall gälla att den som är bosatt i Sverige skall vara försäkrad för pensionsgrundande belopp för barnår enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension. Den som genomgått grundutbildning för totalförsvarspliktiga är försäkrad för pensionsgrundande belopp för pliktjänstgöring enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension. Den som genomgår utbildning som medför särskild risk för arbetsskada skall omfattas av arbetsskadeförsäkringen.

De arbetsbaserade förmånerna m.m.

Som tidigare nämnts skall till den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen hänföras endast sådana förmånssystem som kan sägas utgöra rena inkomstbortfallsförsäkringar. Det skall således vara fråga om förmåner som kan utges på grund av och i relation till förlorad arbetsinkomst. På samma sätt som när det gäller bosättningsbaserade förmåner anges i den nya lagens 3 kap. 4 och 5 §§ vilka förmåner som skall anses vara arbetsbaserade genom hänvisning till vissa bestämmelser i AFL samt en uppräknning av ett antal olika författningar.

Vid anställning skall den arbetsbaserade försäkringen gälla fr.o.m. den första dagen av anställningstiden. Det innebär att för en arbetstagare gäller att om denne har en särskilt avtalad anställningsdag skall arbetet anses påbörjat nämnda dag och försäkringen börjar då att gälla. För övriga, icke anställda, gäller att ett arbete skall ha påbörjats för att försäkringen skall börja gälla.

Försäkringen föreslås fortsätta att gälla tre månader (efterskyddstid) efter det att arbetet har upphört av annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll. Den skall dock upphöra tidigare om den enskilde till följd av arbete i annat land kommit att omfattas av försäkring i detta land. Dock skall försäkringen fortsätta att gälla så länge den försäkrade uppbär en arbetsbaserad förmån eller under tid när han eller hon enligt de grunder som regeringen fastställer genomgår utbildning eller står till arbetsmarknadens förfogande. Vid förvärvsavbrott på grund av graviditet, vård av barn och totalförvarstjänstgöring skall försäkringen fortsätta att gälla under motsvarande tid som i dag. Försäkringen för pensionsförmåner och arbetsskadeförmåner skall fortsätta att gälla i den mån ersättningsrätten kan härledas från ett tidigare arbete här i landet eller i vissa fall från sådana ersättningar som berörts ovan under avsnittet Speciella försäkringssituationer.

Särskilda villkor för den arbetsbaserade försäkringen

Enligt regeringens förslag skall den som behöver arbetstillstånd eller uppehållstillstånd med motsvarande verkan inte ha rätt till förmåner från den arbetsbaserade försäkringen förrän sådant tillstånd meddelats. Ersättning skall därvid kunna betalas från och med den dag då tillståndet börjar att gälla men inte för längre tid än tre månader innan tillståndet beviljades.

Propositionen*Inledning*

I propositionen framhålls att socialförsäkringen liksom i dag bör ha en utsträckt giltighet vid utlandsvistelse beträffande några särskilda persongrupper. Detta gäller bl.a. statsanställda som sänds ut för tjänstgöring utomlands. De omfattas normalt av socialförsäkringen i den utsändande staten utan begränsning av den generella ettårsregeln. En annan grupp utgörs av ambassadanställda m.fl. Den diplomatiska kåren är normalt undantagen den mottagande statens lagstiftning och omfattas heller inte av den statens system för social trygghet. För s.k. lokalanställda gäller däremot det omvända förhållandet. Ytterligare speciella persongrupper i detta sammanhang är utlandsstuderande och biståndsarbetare.

Utlandsstuderande och statsanställda m.fl.

I propositionen föreslås att socialförsäkringen i likhet med vad som gäller i dag skall vara utsträckt för utsända statsanställda och deras medföljande familjemedlemmar. Således föreslås att den som av en svensk statlig arbetsgivare sänds till ett annat land för arbete för dennes räkning skall under hela utsändningstiden utan tidsbegränsning omfattas av såväl den bosättningsbaserade som den arbetsbaserade försäkringen. En förutsättning för att den utsände skall omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen skall vara att denne vid något tidigare tillfälle har varit bosatt här i landet. Medföljande familjemedlemmar skall under samma tid omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. Den omständigheten att medföljande familjemedlem under utsändningstiden anses bosatt i Sverige medför att vederbörande är försäkrad för inkomstgrundad ålderspension såvitt gäller tillgodoräknande av pensionsrätt för barnår. För statligt utsända och deras familjemedlemmar föreligger inga begränsningar vad gäller utbetalning av bosättningsbaserade förmåner vid utlandsvistelsen under förutsättning att de anses bosatta här i landet.

Vad gäller den som av annan stat sänds till Sverige för arbete här för arbetsgivarens räkning skall han eller hon inte omfattas av svensk socialförsäkring.

Beträffande ambassadanställda föreslås att den som tjänstgör i Sverige vid en utländsk stats beskickning eller karriärkonsulat i Sverige skall vid tillämpningen av bestämmelserna om socialförsäkringen anses bosatt i Sverige, om det är förenligt med konventionerna om diplomatiska respektive konsulara förbindelser. Detta gäller även medföljande familjemedlemmar. Vidare föreslås att ett arbete vid en utländsk stats beskickning eller karriärkonsulat skall medföra att arbetstagaren omfattas av den arbetsbaserade försäkringen, om detta är förenligt med nämnda konventioner. Den som med tillämpning av det anförda skall vara försäkrad enligt den arbetsbaserade försäkringen skall också omfattas av arbetsskadeförsäkringen och inkomstgrundad ålderspension.

Beträffande vissa utlandsstuderande föreslås att den bosättningsbaserade försäkringen skall ha viss utsträckt tillämpning. En i Sverige bosatt person som lämnar landet för att studera utomlands skall enligt förslaget anses vara fortsatt bosatt här, och därmed omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen, under den tid för vilken han eller hon genomgår studiestödsberättigad utbildning eller uppbär utbildningsbidrag för doktorander. Reglerna för studerande skall även gälla medföljande familjemedlemmar. Den som kommer till Sverige för att studera skall inte omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen utom i de fall han eller hon är berättigad till utbildningsbidrag för doktorander.

Biståndsarbetare

För biståndsarbetare som sänds ut av Sida eller annan statlig arbetsgivare gäller samma regler som för andra statligt utsända som redogjorts för ovan.

Med biståndsarbetare avses en svensk medborgare som av Svenska kyrkan, ett svenskt trossamfund, ett organ som är knutet till ett sådant samfund eller en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet och sänds ut till annat land för arbete för arbetsgivarens räkning. Biståndsarbetarna omfattas vid tjänstgöring utomlands i dag av den s.k. ettårsregeln, om inte annat föreskrivs. För biståndsarbetare finns för närvarande särbestämmelser om sjukpenninggrundande inkomst (SGI), föräldrapenning, bosättningstid för folkpension, garantipension och allmänt barnbidrag. Beträffande SGI gäller att den försäkrades SGI vid återkomsten till Sverige skall fastställas till lägst det belopp som gällde vid utresan (vilande SGI). Detta gäller om utlandsvistelsen varat längst tre år. Bestämmelsen gäller även biståndsarbetarens medföljande make eller därmed likställd. Vid prövning av om en biståndsarbetare uppfyller vissa villkor för föräldrapenning bortses enligt 4 kap. 9 § AFL (den s.k. 180-dagarsregeln om inskrivning i försäkringskassa närmast före den dag för vilken föräldrapenning skall betalas ut) från utlandsvistelse som varat högst tre år. Vid beräkning av bosättningstid för rätt till folkpension tillgodoräknas enligt gällande bestämmelser den tid under vilken den enskilde varit utsänd för arbete för arbetsgivarens räkning, om utlandsvistelsen varat längst tre år i följd. Beträffande försäkringstid för garantipension finns en motsvarande bestämmelse. Enligt lagen om allmänna barnbidrag anses medföljande barn till den som tillhör ifrågavarande personkrets bosatt här i landet, om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst tre år.

I propositionen anförs att de skäl som ligger bakom att ge biståndsarbetare ett förstärkt försäkringsskydd fortfarande har bärkraft. Persongruppen bör också avgränsas på samma sätt som i dag och liksom i dag bör medföljande familjemedlemmar ingå i personkretsen.

Vad avser de bosättningsbaserade förmånerna föreslår regeringen att om en biståndsarbetare under tjänstgöring utomlands skall anses bosatt i Sverige skall han eller hon vara försäkrad för samtliga de förmåner som i socialförsäkringslagen anges som bosättningsbaserade. Vidare skall biståndsarbetarna vid tjänstgöring utomlands vara försäkrade i Sverige såvitt avser den bosättningsbaserade försäkringen, om utlandsvistelsen kan antas vara längst fem

år. En förutsättning för tillämpning av denna särskilda bosättningsregel skall, liksom i dag, vara att den enskilde är bosatt här omedelbart före den aktuella utlandstjänstgöringen. Vilka förmånerna är framgår av den nya socialförsäkringslagens 3 kap. 1 och 2 §§. De angivna begränsningarna gäller dock endast vid vistelse utanför EES. Vid vistelse i ett land inom EES gäller således i huvudsak samma regler som vid vistelse i Sverige, dvs. förordning 1408/71.

Vad gäller de arbetsbaserade förmånerna uppger regeringen i propositionen följande. Hittillsvarande ordning med s.k. överhoppningsbar tid vid bestämmande av SGI respektive prövning av vissa villkor för föräldrapenning över garantinivån skall enligt regeringen i princip behållas. Den överhoppningsbara tiden skall förlängas till fem år. Beträffande föräldrapenning över garantinivån skall man vid prövning av om en biståndsarbetare uppfyller villkoret om minst 240 dagars försäkring för en sjukpenning över garantinivån i följd före barnets födelse eller beräknad tidpunkt härför bortse från tiden för utlandsvistelsen, om biståndsarbetaren under den tiden anses bosatt här enligt den föreslagna bosättningsregeln. Däremot kan det enligt propositionen inte komma i fråga att biståndsarbetare hos enskilda organisationer även skall vara försäkrade för tilläggspension och inkomstgrundad ålderspension om tjänstgöringen kan antas komma att överstiga ett år.

En sak är att vara försäkrad för socialförsäkringsförmåner och en annan sak är i vilken omfattning sådana förmåner skall betalas ut vid utlandsvistelse. Enligt propositionen är det i första hand familjestödsförmåner som gruppen biståndsarbetare bör kunna få uppbära under utlandsvistelsen. Detta skall gälla under hela utlandsvistelsen om de under denna anses bosatta här i landet. Förmåner som kan utbetalas är således föräldrapenning på garantinivå, barnbidrag, förlängt barnbidrag, bidrag vid adoption av utländskt barn och underhållsstöd. I övrigt gäller den föreslagna huvudregeln att förmåner får utges endast om vistelsen utomlands kan antas vara längst sex månader.

Motioner

I motion 1998/99:Sf18 av tredje vice talman Rose-Marie Frebran m.fl. (kd) begärs i yrkande 3 ett tillkännagivande om att biståndsarbetare skall omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen under hela utlandsvistelsen utan tidsbegränsning. Motionärerna finner det anmärkningsvärt att regeringen i propositionen i så stor utsträckning vill tillämpa skilda regler för biståndsarbetare hos enskilda organisationer och statsanställda biståndsarbetare. Enligt utredningen om socialförsäkringens personkrets är en stor del av de enskilda organisationernas biståndsverksamhet finansierad av staten genom bidrag från Sida, varför det enligt motionärerna endast är fråga om två alternativa verksamhetsformer. Att behandla de två kategorierna olika är möjligen administrativt enklare men däremot inte rättvist.

Majléne Westerlund Panke (s) begär i motion 1998/99:Sf235 ett tillkännagivande om nödvändigheten av att se över den sociala tryggheten för svenska forskare utomlands. Motionären framhåller att många svenska forskare uppbär statliga forskarstipendier för forskningsprogram utomlands. Vanligen stannar de borta under två år, vilket skapar problem vad gäller de svenska försäkringssystemen. Enligt motionären är det viktigt att den sociala trygg-

heten under och efter utlandsvistelsen förbättras för att inte praktiska problem skall förhindra enskilda forskares deltagande i olika internationella forskningsprogram.

Utskottets ställningstagande

Enligt utskottets mening utgör de enskilda organisationernas biståndsarbete en viktig del av den svenska biståndspolitik. Utskottet ser därför positivt på att biståndsarbetarna nu kommer att få ett utökat skydd genom den föreslagna femårsregeln. Under denna tid kommer de således att vara försäkrade för samtliga de bosättningsbaserade förmåner som anges i den nya lagens 3 kap. 1–2 §§. Bland dessa kan nämnas tid för intjänande av garantipension. Vad gäller de arbetsbaserade förmånerna föreslås däremot inte några nya särbestämmelser för biståndsarbetarna bortsett från att den överhoppningsbara tiden förlängs från tre till fem år.

Utskottet har vid uppvaktning av Forum Syd, som är ett samverkansorgan inom det svenska biståndet med i dag 126 medlemsorganisationer, fått veta att två år är en vanlig kontraktstid för en utsänd biståndsarbetare men också att det är ofta förekommande att denna förlängs i ett par omgångar. Enligt utskottets mening blir anknytningen till Sverige och svenska förhållanden svagare ju längre utlandsvistelsen varar. Vilket antal år som därvid kan utgöra den lämpligaste gränsdragningen kan naturligtvis diskuteras. Utskottet anser det dock rimligt att gränsen dras på sätt regeringen föreslår. Genom att tillämpa en fast tidsgräns vinnas den fördelen att det blir lättare för den enskilde att på förhand bedöma om han eller hon kommer att vara försäkrad. En fast tidsgräns minskar också behovet av förhandsbesked. Utskottet tillstyrker regeringens förslag om en femårsgräns samt avstyrker motion 1998/99:Sf18 yrkande 3.

Vad gäller den sociala tryggheten för svenska forskare som arbetar utomlands är den av stor vikt. Denna trygghet måste dock, i de fall där den generella ettårsregeln inte är tillämplig, tillgodoses på annat sätt än genom den svenska socialförsäkringen. Utskottet avstyrker också motion 1998/99:Sf235.

Förmåner vid vistelse utomlands

Bosättningsbaserade förmåner

Ovan har redogjorts för utbetalning av förmåner vid vistelse utomlands när det gäller biståndsarbetare och statligt utsända. Liknande bestämmelser skall gälla utlandsstuderande som vid utlandsstudier fortfarande skall anses bosatta här i landet.

I övrigt föreslår regeringen att vissa begränsningar skall gälla för utbetalning av bosättningsbaserade förmåner för tid när den försäkrade vistas i ett land som varken är medlem i EU eller omfattas av EES-avtalet. Som huvudregel skall sådana förmåner kunna utbetalas vid en utlandsvistelse endast om det kan antas att denna kommer att vara i längst sex månader. Det innebär att nuvarande begränsning för utbetalning av barnbidrag, förlängt barnbidrag och underhållsstöd vid utlandsvistelse i princip skall behållas. Den ettårsre-

gel som vid utlandsvistelsen skall styra själva tillhörigheten till den bosättningsbaserade försäkringen skall således i allmänhet inte utgöra den främsta begränsningen mot utbetalning av förmåner under utlandsvistelse. Däremot kommer i detta hänseende ettårsregeln enligt propositionen att vara den yttersta begränsningen.

Vissa undantag från den föreslagna sexmånadersregeln bör dock enligt regeringen göras. För ersättning för sjukvård m.m. bör gälla särskilda bestämmelser. För garantipension och folkpension i form av förtidspension samt efterlevandepension liksom för pensionstillskott och särskilt pensionstillägg till ålderspension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn skall också gälla särskilda bestämmelser. Det anförda innebär att de förmåner som undantas från sexmånadersregeln kan betalas ut vid utlandsvistelse om denna kan antas vara längst ett år. För de olika personkategorierna gäller som nämnts andra regler, för t.ex. biståndsarbetarna utges bosättningsförmånerna så länge personen anses bosatt i Sverige, således längst under fem år.

Regeringen föreslår dock att det skall finnas en möjlighet att kunna besluta att en bosättningsbaserad förmån skall få betalas ut även i annat fall. Denna möjlighet bör enligt propositionen också finnas när rätten till en förmån har upphört på grund av bosättningsbestämmelserna. Sådana beslut bör kunna meddelas på ansökan av den försäkrade, och dispens bör kunna ges om det skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen. Bestämmelsen bör enligt propositionen tillämpas restriktivt.

Arbetsbaserade förmåner

Vad avser utbetalning av arbetsbaserade förmåner vid vistelse utomlands kan enligt propositionen till väsentlig del dessa sägas vara intjänade förmåner, och skall inte heller vara knutna till den enskildes bosättning. Vissa begränsningar för utbetalning av förmåner utomlands skall dock gälla. Förmåner vid sjukdom, havandeskap, tillfällig vård av barn och rehabilitering skall kunna utges vid utlandsvistelse endast om ersättningsfallet har inträffat medan den försäkrade utförde arbete utomlands som jämföras med arbete i Sverige. Sagda förmåner skall också kunna utges om försäkringskassan har godkänt att den enskilde vistas utomlands.

När det gäller arbetsbaserade pensionsförmåner och ersättning från arbetskadeförsäkringen skall några särskilda begränsningar däremot inte tillämpas. Dessa förmåner skall vid utlandsvistelse kunna betalas ut så länge rätten till förmånen består enligt respektive lag.

Utbetalning av föräldrapenning över garantinivån skall vid utlandsvistelse såsom i dag kunna ske om barnet anses bosatt i Sverige.

ATP-förbindelse

I dagens pensionssystem finns möjlighet att i vissa fall genom en s.k. ATP-förbindelse åstadkomma att en inkomst grundar pensionsrätt i Sverige, trots att den enligt huvudreglerna inte gör det. Motsvarande förbindelse finns även inom det reformerade ålderspensionssystemet. Genom förbindelsen åtar sig en arbetsgivare, utan att vara avgiftsskyldig enligt svensk lag eller konvent-

ion, att betala tilläggsavgift (numera ålderspensionsavgift) på den lön som utbetalas till en arbetstagare.

Enligt regeringens bedömning står ATP-förbindelserna och förbindelserna avseende inkomstgrundad ålderspension i strid med EG-rätten. Riksförsäkringsverket är dock oförhindrat att säga upp förbindelser som gäller inom förordningens tillämpningsområde.

Regeringen föreslår att möjligheten att teckna ATP-förbindelser och motsvarande förbindelser inom det reformerade ålderspensionssystemet skall avskaffas helt. Bestämmelserna om sådana förbindelser i AFL och i lagen om inkomstgrundad ålderspension skall upphävas, vilket medför att PGI därefter inte skall tillgodoräknas på grund av sådana förbindelser.

Möjligheten att nyteckna nämnda förbindelser skall försvinna fr.o.m. tidpunkten för ikraftträdandet den 1 januari 2001 av det nya lagförslaget. PGI till följd av en förbindelse som gällde vid den tidpunkten skall dock kunna tillgodoräknas t.o.m. det femte därpå följande året.

Handlägningsfrågor och överklaganden m.m.

Såsom framgått föreslås att inskrivning hos försäkringskassa inte längre skall vara något villkor för rätt till förmåner.

Nuvarande bestämmelser om tillhörighet till försäkringskassa ersätts av bestämmelser som anger vilken kassa som är behörig att fatta beslut, s.k. forumregler. Bestämmelser föreslås också införda om vilken kassa som skall fatta beslut i ett ärende som rör en person som inte är bosatt i Sverige.

Enligt propositionen skall som huvudregel, liksom i dag, den kassa inom vars verksamhetsområde den enskilde är folkbokförd vara behörig att fatta beslut. Den kassa inom vars område den enskilde regelmässigt tillbringar dygnsvilan eller regelmässigt arbetar skall vara behörig att fatta beslut för en person som inte är bosatt här. Beslut som gäller sjömän skall, om det inte avser pension, liksom i dag fattas av Västra Götalands allmänna försäkringskassa. Om inte någon annan kassa är behörig att fatta beslut, skall ärendet avgöras av Stockholms läns allmänna försäkringskassa.

Enligt propositionen bör i vissa fall föreligga en anmälnings- och uppgiftsskyldighet. Regeringen föreslår att den som bosätter sig i Sverige och som inte är folkbokförd här skall anmäla sig till den försäkringskassa som är behörig att fatta beslut i ärenden som rör henne eller honom. Samma skall gälla en anställd som av en svensk statlig arbetsgivare sänds till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning om den anställde inte är folkbokförd. Den som arbetar i Sverige utan att vara bosatt här får göra en anmälan till den kassa som är behörig att fatta beslut rörande henne eller honom.

Anmälan skall ha betydelse på så sätt att bosättningsbaserade förmåner inte skall kunna utges för längre tid än tredje månaden före den då anmälan om bosättning gjordes eller kassan på annat sätt fick kännedom om bosättningen. Andra arbetsbaserade förmåner än förmåner enligt arbetskadeförsäkringen skall inte kunna utges för längre tid tillbaka än tredje månaden före den då kassan fick kännedom om arbetet.

Vidare skall den som upphör att vara försäkrad i Sverige eller som lämnar Sverige för en tid som kan antas ha betydelse för rätten till förmåner anmäla detta till kassan.

Vad gäller omprövning, ändring och överklagande av beslut skall nuvarande bestämmelser i 20 kap. 10–13 §§ AFL även gälla i ärenden som rör tillämpningen av socialförsäkringslagen. Regeringen menar att någon bearbetning av dessa bestämmelser inte bör ske i nuvarande sammanhang, eftersom det pågår en samlad översyn av de processuella reglerna inom socialförsäkringen (dir. 1998:73).

Om EG-rättsliga konsekvenser

Propositionen

Allmänt

EG-rättens och främst förordning 1408/71:s betydelse har tidigare berörts. Bestämmelserna i nämnda förordning syftar till samordning men inte harmonisering av medlemsländernas socialförsäkringssystem. De nationella bestämmelserna får enligt likabehandlingsprincipen, som finns uttryckt i Romfördraget, inte vara diskriminerande i förhållande till medborgare i andra medlemsländer.

Förordningen skall garantera att den som utnyttjar rätten till fri rörlighet mellan medlemsländerna omfattas av lagstiftningen om social trygghet i ett av dessa. I förordningen finns bestämmelser om bl.a. likabehandling av EU-medborgare, bestämmande av tillämplig lagstiftning, sammanläggning av kvalifikationstider, export av förmåner och proportionell beräkning av pensioner. En grundläggande princip är att den för vilken förordningen gäller skall omfattas av lagstiftningen i bara en stat, i regel arbetslandets lagstiftning. Lagvalsreglerna gäller före nationell lagstiftning.

Det ankommer på den nationella lagstiftningen att ange närmare villkor för att tillhöra ett nationellt system för social trygghet och förutsättningarna för att få förmåner. Vidare ankommer det på sådan lagstiftning att fastställa villkor för tillgodoräknande av försäkringsperioder. Den nationella lagstiftningen får dock inte avvika från gemenskapsrättsliga principer och regler. Villkoren i nationell lagstiftning som för anslutning till ett system för social trygghet kräver bosättning i landet kan därför inte upprätthållas. Lagvalsreglerna ersätter sådana villkor med villkor om arbete i berörd medlemsstat.

I propositionen anförs att EU ingått ett antal avtal om social trygghet mellan gemenskapen och tredje land och att Sverige genom sitt medlemskap är bundet därav. EES-avtalet innebär vidare att förordningarna om social trygghet också gäller i förhållande till Island, Norge och Liechtenstein.

EG-rättsliga konsekvenser för bosättningsbaserade förmåner

Om en i Sverige bosatt person enligt gemenskapsrätten skall omfattas av lagstiftningen i en annan stat därför att han t.ex. arbetar i den staten, medför det enligt propositionen att han eller hon inte skall anses bosatt här vid tillämpningen av bestämmelserna om bosättningsbaserade förmåner. I propo-

sitionen föreslås att en särskild bestämmelse införs i den nya lagen innebärande att den som omfattas av lagstiftningen i annan medlemsstat inte är försäkrad för sådana förmåner enligt den nya lagen som motsvarar förmåner som avses i förordning 1408/71. Anledningen till lagförslaget är att EG-rätten inte direkt förbjuder en stat att tillhandahålla avgiftsfria förmåner. Vidare skall den som inte är bosatt här i landet men som enligt gemenskapsrätten skall omfattas av svensk lagstiftning om social trygghet vid tillämpning av bestämmelserna om bosättningsbaserade förmåner liksom i dag anses bosatt här.

EG-rättsliga konsekvenser för arbetsbaserade förmåner

Enligt propositionen innebär förslaget att en del av socialförsäkringen skall vara arbetsbaserad i stor utsträckning en anpassning till vad som gäller enligt EG-rätten. Som nämnts är huvudprincipen att en förvärsarbetande skall omfattas av lagstiftningen om social trygghet där han eller hon arbetar oberoende av i vilket land denne är bosatt. Enligt propositionen kommer dock i vissa fall fortfarande en tillämpning av EG-rätten att medföra konsekvenser som avviker från vad som gäller enligt svensk nationell lagstiftning. Det är enligt propositionen inte möjligt att göra en uttömmande uppräkningslista av alla sådana situationer men det rör sig huvudsakligen om fall då en person samtidigt arbetar i flera länder, antingen genom att arbetet i sig är gränsöverskridande eller genom att personen har flera arbeten.

Om EG-rättsliga konsekvenser beträffande förmåner vid utlandsvistelse

Förordning 1408/71 bygger på exportabilitetsprincipen, som innebär att förmåner skall kunna betalas ut oavsett var inom EU den enskilde är bosatt. Villkor i nationell lagstiftning som begränsar rätten till förmåner till dem som är bosatta i ifrågasatt medlemsstat kan inte upprätthållas gentemot dem som enligt förordning 1408/71 omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten. Den nämnda principen om exportabilitet gäller enligt artikel 10 i förordning 1408/71, om inte annat anges, kontantförmåner vid invaliditet eller ålderdom eller till efterlevande liksom pensioner på grund av olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar samt dödsfallsersättning. Sådana förmåner får inte minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att den berättigade är bosatt i ett annat EES-land än det som svarar för betalningen. Artikeln ger dock inte någon uttömmande reglering av exportabiliteten. För förmåner vid sjukdom och moderskap och för familjeförmåner gäller särskilda regler som medger betalning utomlands i avdelning III i förordningen och enligt bestämmelser i förordning 574/72 för olika slags förmåner.

Vad gäller de bosättningsbaserade förmånerna avser, som framgått ovan, de föreslagna bestämmelserna i SofL om förmåner vid utlandsvistelse endast vistelse i ett land som inte ingår i EES. Till skillnad vad som gäller de bosättningsbaserade förmånerna gäller beträffande de arbetsbaserade förmånerna begränsningarna även inom EES. I fall då förordning 1408/71 är tillämplig kan dock begränsningarna komma att sättas ur spel. I propositionen anförs att reglerna i förordning 1408/71 innebär att rätt till utbetalning av kon-

tantförmåner utomlands föreligger i vissa fall. I dessa fall kommer således förordningens bestämmelser att gälla före den nya lagens bestämmelser.

I propositionen framhålls att det av art. 22.1 i förordning 1408/71 framgår att en EU-medborgare vid vistelse i annat medlemsland än där han är försäkrad och vars hälsotillstånd kräver omedelbara vårdförmåner har rätt till kontantförmåner.

Enligt propositionen är den viktigaste situationen då förordningens regler medför rätt till kontantförmåner i annat land än den behöriga staten när den anställde är bosatt i annat medlemsland än den behöriga staten. Detta gäller bl.a. sjukpenningförmåner.

Motioner

Margit Gennser m.fl. (m) begär i motion 1998/99:Sf16 ett tillkännagivande om en utredning gällande gränsgångarproblem. I propositionen berörs enligt motionärerna inte de speciella problem som rör gränsgångare, t.ex. personer som arbetar i Danmark och bor i Sverige. Detta problem börjar få växande betydelse inte minst mot bakgrund av den snart färdigställda broförbindelsen mellan Malmö och Köpenhamn. I motionen framhålls att gränsgångarnas problem inte enbart avser socialförsäkringen utan också kompliceras av de olika grannländernas skattesystem etc. Det framhålls vidare i motionen att ett regelsystem för gränsgångare måste utformas så att detta inte kan användas för att optimera utfallet av t.ex. socialförsäkringssystemen. Att problemen är svårösta har enligt motionärerna olika arbetsgrupper från de nordiska länderna redan tidigare visat, men detta får inte hindra att praktiska om än inte helt idealiska lösningar arbetas fram. För detta krävs en utredning om vilka modeller som kan ge någorlunda acceptabla lösningar på de påtalade problemen.

I motion 1998/99:Sf209 av Leif Carlson (m) begärs ett tillkännagivande om förenklade betalningsrutiner vid akut vård för EU-medborgare. Motionären uppger att för att komma i åtnjutande av akut sjukvård i en medlemsstat måste vederbörande medföra en speciell blankett. Pass eller annan identitetshandling utvisande att man är medborgare i ett annat medlemsland är inte tillräckligt. Visserligen kan i dessa fall ersättning erhållas i efterhand men den som söker vård kan ofta vid vårdtillfället få betala betydande avgifter. Blanketten är enligt motionären dessutom ytterst arbetskrävande för försäkringskassorna.

Utskottets ställningstagande

Frågan om den s.k. gränsgångarproblematiken har fått och kommer att få en allt större betydelse inte minst mot bakgrund av den snart färdigställda fasta förbindelsen mellan Sverige och Danmark. Problemen därvidlag berör inte bara rätten till socialförsäkringsförmåner utan också bl.a. socialavgifter och skatter.

När det gäller förbindelserna mellan Danmark och Sverige, som båda är medlemmar i EU, inom socialförsäkringsområdet regleras dessa av bl.a.

förordning 1408/71. Som framgått ovan tar förordningen sikte på att koordinera medlemsländernas socialförsäkringsregler i syfte att bestämma vilket lands lagstiftning som skall gälla i varje enskilt land, inklusive betalning av enskildas och arbetsgivares sociala avgifter.

I en rapport "Öresund – en region blir till", som gemensamt getts ut av de svenska och danska regeringarna, anføres beträffande den s.k. gränsgångarproblematiken och socialförsäkringen bl.a. följande. När det gäller tolkning av regelsystemet kan det uppstå problem i många enskilda fall om det finns skillnader i de sociala försäkringssystemen mellan länderna. Så är fallet just när det gäller Danmark och Sverige. Eftersom antalet gränsgångare mellan dessa länder har varit förhållandevis litet, har sådana problem varit begränsade. Enligt rapporten kommer situationen emellertid att förändras i betydande utsträckning när den nya Öresundsregionen börjar fungera på avsett sätt. Reglerna är desamma för alla gränsöverskridande aktiviteter i hela EU. Några bestämmelser särskilt anpassade för förhållandena mellan Danmark och Sverige finns inte. Reglerna i förordning 1408/71 får, i vissa avseenden, enligt rapporten särskilt komplicerade effekter i de fall Danmark är inblandat eftersom Danmark skiljer sig från övriga medlemsstater vad gäller den sociala trygghetens finansiering såtillvida att socialavgifter knappast existerar. I det svenska systemet betalar företagen däremot sociala avgifter på ca 30 % av den anställdes lön till staten. Arbetsstagare som arbetar i både Danmark och Sverige med anställning hos två olika arbetsgivare omfattas av socialförsäkringssystemet där han eller hon bor. Detta kan enligt rapporten göra det dyrt för danska företag att deltidsanställa en arbetstagare som är bosatt i Sverige, eftersom företaget måste betala ca 30 % av den anställdes lön i avgift till den svenska staten.

Utskottet konstaterar att etablerandet av Öresundsregionen kommer att få stor betydelse inte minst med avseende på beslut om företagsetableringar. Skillnader i ländernas regelverk vad gäller t.ex. skatter och socialförsäkringsförmåner kan därvid som också framhålls i rapporten komma att ha stor betydelse. Enligt vad utskottet erfarit har redan ett växande antal svenska företag etablerat sig i Danmark för att sedan hyra ut arbetskraft till Sverige och på så sätt undkomma att betala sociala avgifter. Utskottet har också noterat att gränsgångarproblematiken, främst med avseende på ländernas olika skattesystem, uppmärksammats i ett antal motioner under innevarande års allmänna motionstid.

Enligt utskottets uppfattning är det av största vikt att, inte minst vad gäller socialförsäkringssystemen, frågan uppmärksammas och får en lösning. I den nämnda rapporten anføres också att de svenska och danska regeringarna kommer att utreda möjligheterna till undantag från och/eller gemensamma tolkningar av EG-förordningarna avseende personer som ofta skiftar arbetsplats mellan länderna, har bisysslor i det andra landet eller arbetar i gränsöverskridande tjänst. Vidare framhålls i rapporten att, för att så långt möjligt säkra att de som bor i Öresundsregionen framdeles inte upplever skillnader i de sociala systemen som ett hinder för integration, regeringarna kommer att ta initiativ till såväl en omfattande satsning på information som till en särskild styrgrupp för Öresunds integration, som löpande skall ta sig an nya hinder och problem. Utskottet konstaterar också att frågan uppmärksammats

i budgetpropositionen för 2000. Under utgiftsområde 10 (volym 6 s. 19) anförs att färdigställandet av Öresundsbron kommer att innebära ett ökat svensk-danskt samarbete och att i det sammanhanget socialförsäkringsfrågor kommer att beröras. Utskottet vill också nämna att enligt artikel 17 i förordning 1408/71 kan två eller flera medlemsstater, dessa staters behöriga myndigheter eller de organ som utses av dessa myndigheter komma överens om undantag från bestämmelserna i artiklarna 13–16 till förmån för vissa grupper eller för vissa personer. Artiklarna 13–16 innehåller bl.a. regler om bestämmande av tillämplig lagstiftning.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att något särskilt tillkännagivande med anledning av motion 1998/99:Sf16 inte är påkallat.

Vad gäller frågan om förenklade betalningsrutiner vid akut sjukvård vill utskottet framhålla att det är väsentligt att respektive medlemslands medborgare informeras om vad som i olika avseenden krävs för att erhålla förmåner under semester eller annan vistelse i annat medlemsland. Utskottet kan också konstatera att den svenska regeringen i olika sammanhang redan nu aktivt arbetar för att byråkratiska hinder inom EU i så stor utsträckning som möjligt undanröjs. Utskottet avstyrker motion 1998/99:Sf209.

Kostnader

Regeringens förslag innebär att det inom den bosättningsbaserade delen av socialförsäkringen tillkommer ett antal personer som under längre tid studerar utomlands samt ett antal personer som arbetar med t.ex. bistånd. Å andra sidan faller bl.a. utländska studerande här i landet bort. När det gäller den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen kan det enligt propositionen antas att det för år räknat tillkommer ca 8 000 personer till den skyddade personkretsen. En stor del av dessa stannar emellertid i Sverige en kortare tid, vilket enligt propositionen innebär att den skyddade personkretsen kan antas komma att utvidgas med ca 2 000 personer. I ett inledningsskede kan också förslaget komma att medföra administrativa kostnader. Regeringens bedömning är att förslagen i sin helhet kommer att medföra sådana förenklingar i regelsystemet att de initiala kostnaderna kommer att vägas upp av successiva administrativa besparingar.

Sammanfattningsvis anförs att av de gjorda beräkningarna av ökade eller minskade utgifter respektive intäkter som förslagen kan föranleda finner regeringen att det i fråga om förmåner inom den bosättningsbaserade delen av socialförsäkringen uppkommer en kostnadsökning om ca 17 miljoner kronor årligen medan kostnaderna för förmåner inom den arbetsbaserade delen av försäkringen beräknas öka med ca 70–80 miljoner kronor.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser m.m.

Propositionen

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2001. Mot bakgrund av att det måste vidtas förberedelser av olika slag hos de handläggande myndigheterna är det enligt regeringen inte realistiskt med en tidigare ikraftträdande-

tidpunkt. Främst gäller det administrativa åtgärder, utbildningsinsatser och anpassning av ADB-stöd.

Vad gäller övergångsregler föreslås inom den bosättningsbaserade delen av socialförsäkringen att de nya bestämmelserna som huvudregel skall tillämpas i fråga om förmåner för tid efter det den nya lagstiftningen trätt i kraft medan äldre bestämmelser skall tillämpas på förmåner för tid dessförinnan. När det gäller bilstöd till handikappade och bidrag vid adoption av utländska barn skall äldre bestämmelser tillämpas på ansökningar som kom in till den handläggande myndigheten innan de nya bestämmelserna trätt i kraft.

Inom den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen skall som huvudregel de nya bestämmelserna tillämpas i fråga om förmåner för tid efter det att den nya lagstiftningen trätt i kraft medan äldre bestämmelser tillämpas för förmåner som avser tid dessförinnan.

Nya bestämmelser om rätt till förmåner skall inte i något fall tillämpas i fråga om förmåner för tid före ikraftträdandet.

Motion

I motion 1998/99:Sf18 yrkande 2 av tredje vice talman Rose-Marie Frebran m.fl. (kd) begärs ett tillkännagivande om behovet av information. Motionärerna framhåller att regeringens förslag innebär omfattande ändringar och att i samband med genomförandet måste det stora behovet av information och utbildning inom socialförsäkringsadministrationen tillgodoses. Även personal som handhar studiesociala frågor måste få information om de nya bestämmelserna. Det är också viktigt att studenter som avser att studera utomlands blir upplysta om de regler som gäller och även får hjälp med att jämföra de egna förhållandena med gällande bestämmelser.

Utskottets ställningstagande

Även om de materiella ändringarna inte är särskilt omfattande, innebär den nya lagstiftningen ur principiell synpunkt en helt ny konstruktion med avseende på begreppet försäkrad innebärande bl.a. att mer enhetliga försäkringsvillkor kommer att gälla för likartade förmåner. Det är därför av stor betydelse att den personal som kommer att handlägga dessa frågor blir ordentligt informerad och utbildad. Lika väsentligt är att de grupper som främst kommer att beröras av den nya lagstiftningen, t.ex. studerande och biståndsarbetare, i god tid erhåller information om den nya lagstiftningen så att de är väl medvetna om vad som framdeles kommer att gälla. I propositionen framhålls också att en av anledningarna till att lagstiftningen inte skall träda i kraft förrän den 1 januari 2001 är behovet av utbildningsinsatser.

Utskottet utgår från att utbildnings- och informationsinsatser enligt de intentioner som förs fram i motionen genomförs. Något särskilt tillkännagivande kan inte anses påkallat med anledning av motion 1998/99:Sf18 yrkande 2.

Regeringen föreslår som framgått en helt ny socialförsäkringslag (SofL). I förslagets 3 kap. 13 § anges att den som uppbär vissa i bestämmelsen uppräknade förmåner är försäkrad för inkomstgrundad ålderspension och tilläggspension i form av förtidspension. Bestämmelsen föreslås enligt specialmotiveringen införd för att möjliggöra intjänande av ålderspensionsrätt m.m. för den som inte blivit direkt försäkrad genom arbete. Utskottet anser att det av bestämmelsen klart bör framgå att den som uppbär någon av de uppräknade förmånerna också är försäkrad för tilläggspension i form av efterlevandepension. Utskottet föreslår därför ett tillägg i 3 kap. 13 § första meningen socialförsäkringslagen i enlighet med det anförda.

I propositionen framlagda lagförslag sammanfaller delvis med lagförslag som regeringen lagt fram i propositionerna 1999/2000:1 Budgetpropositionen för 2000 utgiftsområde 12 Ekonomiskt trygghet för familjer och barn, 1999/2000:2 Inkomstskattelagen, 1999/2000:4 Vilande förtidspension, 1999/2000:6 Förmånsbeskattning av miljöbilar, m.m. och 1999/2000:10 Ett reformerat studiestödssystem.

De lagrum som berörs är 3 kap. 2, 2 a och 5 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring, 2 kap. 6 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, 1 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag och 1 § lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Förslagen kommer att behandlas vid ett senare tillfälle.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *arbetslöshetsförsäkringen*
att riksdagen avslår motion 1998/99:Sf17,
res. 1 (c)
2. beträffande *bosättningsbegreppen*
att riksdagen avslår motion 1998/99:Sf18 yrkande 1,
res. 2 (kd)
3. beträffande *biståndsarbetare och femårsgränsen*
att riksdagen antar regeringens förslag till socialförsäkringslag såvitt avser 2 kap. 4 § och avslår motion 1998/99:Sf18 yrkande 3,
res. 3 (m, kd, c, fp)
4. beträffande *forskare och social trygghet*
att riksdagen avslår motion 1998/99:Sf235,
5. beträffande *gränsgångare*
att riksdagen avslår motion 1998/99:Sf16,
res. 4 (m)
6. beträffande *betalningsrutiner vid sjukvård*
att riksdagen avslår motion 1998/99:Sf209,
res. 5 (m)
7. beträffande *information*
att riksdagen avslår motion 1998/99:Sf18 yrkande 2,
res. 6 (kd)

8. beträffande *lagförslagen*

att riksdagen antar regeringens förslag till

1. socialförsäkringslag, i den mån förslaget inte berörts under mom. 3, med den ändringen att 3 kap. 13 § första meningen skall erhålla följande lydelse: Den som uppbär någon av följande förmåner är försäkrad för inkomstgrundad ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och tilläggspension i form av förtidspension och efterlevandepension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring:
2. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring utom såvitt avser 3 kap. 2, 2 a och 5 §§,
3. lag om ändring i lagen (1962:382) angående införande av lagen om allmän försäkring,
4. lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension utom såvitt avser 2 kap. 6 §,
5. lag om ändring i lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,
6. lag om ändring i lagen (1998:702) om garantipension,
7. lag om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag utom såvitt avser 1 §,
8. lag om ändring i föräldrabalken,
9. lag om ändring i lagen (1969:205) om pensionstillskott,
10. lag om ändring i studiestödslagen (1973:394),
11. lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring,
12. lag om ändring i lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjömän,
13. lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara,
14. lag om ändring i lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag,
15. lag om ändring i lagen (1988:360) om handläggning av ärenden om bilstöd till handikappade,
16. lag om ändring i lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn,
17. lag om ändring i lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,
18. lag om ändring i lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare,
19. lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön,
20. lag om ändring i lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret,
21. lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning,
22. lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag,
23. lag om ändring i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer utom såvitt avser 1 §,
24. lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd,
25. lag om ändring i lagen (1996:1150) om högkostnadsskydd vid köp av läkemedel m.m.,
26. lag om ändring i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag,

Stockholm den 12 oktober 1999

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

I beslutet har deltagit: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Ulla Hoffmann (v), Rose-Marie Frebran (kd), Ulf Kristersson (m), Mariann Ytterberg (s), Gustaf von Essen (m), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Sven-Erik Sjöstrand (v), Göran Lindblad (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c) och Desirée Pethrus Engström (kd).

Reservationer

1. Arbetslöshetsförsäkringen (mom. 1)

Birgitta Carlsson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Allmänt om förslaget till socialförsäkringslag (SofL) börjar med "I propositionen anförs" och slutar med "motion 1998/99:Sf17" bort ha följande lydelse:

Som framgått föreslog den nämnda utredningen (SOU 1997:72) att flertalet trygghetssystem, och däribland de som administreras av Arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna, skulle omfattas av den nya socialförsäkringslagen. Regeringen anser dock att arbetslöshetsförsäkringen inte bör ingå i socialförsäkringslagen bl.a. på den grunden att den till väsentliga delar är frivillig och mindre väl passar in i ett obligatoriskt system.

Enligt utskottets mening bör arbetslöshetsersättningen ingå i den nya socialförsäkringslagen. I det sammanhanget kan också erinras om att Lagrådet i sitt yttrande över förslaget ville sätta ett frågetecken för om det inte varit på sin plats att också reglera arbetslöshetsförsäkringen inom socialförsäkringslagen. En samordning av trygghetsförsäkringarna till ett socialförsäkringssystem skulle dessutom vara att föredra, ett system som utgår från grundtrygghetstanken och är ett ekonomiskt stöd oberoende av om man är sjuk eller arbetslös.

Utskottet tillstyrker mot bakgrund av det anförda motion 1998/99:Sf17.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *arbetslöshetsförsäkringen*
att riksdagen med bifall till motion 1998/99:Sf17 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

2. Bosättningsbegreppen (mom. 2)

Rose-Marie Frebran och Desirée Pethrus Engström (båda kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Den bosättningsbase-
rade försäkringen börjar med "Såsom framhålls" och slutar med "motion
1998/99:Sf18 yrkande 1" bort ha följande lydelse:

I regeringens förslag framhålls att bosättningsbegreppet inom socialförsäk-
ringen väsentligen ansluter till det inom folkbokföringen. Olika remissinstan-
ser har pekat på att bedömningen av vem som skall anses bosatt i Sverige
inte är lika i socialförsäkringen och folkbokföringen. Det får enligt utskottets
uppfattning på grund av olikheter i bosättningsbegreppen inte uppstå sådana
situationer där olika grupper såsom exempelvis biståndsarbetare och utlands-
studerande riskerar att hamna i kläm eller utanför socialförsäkringssy-
stemet. Regeringen har heller inte gjort någon analys av vilka eventuella konsekven-
ser de olika bosättningsbegreppen kan få för individer och olika grupper.
Enligt utskottets mening bör regeringen låta göra en sådan konsekvensana-
lys.

Utskottet tillstyrker motion 1998/99:Sf18 yrkande 1.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *bosättningsbegreppen*

att riksdagen med bifall till motion 1998/99:Sf18 yrkande 1 som sin
mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. Biståndsarbetare och femårsgränsen (mom. 3)

Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Rose-Marie Frebran (kd), Ulf Kris-
tersson (m), Gustaf von Essen (m), Göran Lindblad (m), Birgitta Carlsson (c)
och Desirée Pethrus Engström (kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Särskilda personkatego-
rier börjar med "Utskottet har" och slutar med "motion 1998/99:Sf18 yr-
kande 3" bort ha följande lydelse:

I den tidigare nämnda utredningen (SOU 1997:72) angavs bl.a. följande
vad gäller enskilda organisationer och biståndsarbetare. Den biståndsverk-
samhet som svenska ideella organisationer bedriver utgör en väsentlig del av
det samlade svenska biståndet. Det är av allmänt intresse att denna verksam-
het även framdeles kan stödjas. Tjänstgöring utomlands inom ramen för
biståndet är ofta förenad med personliga uppoffringar vad gäller ekonomiska
och sociala villkor. Det ligger i sakens natur att sådan tjänstgöring ofta är
förlagd till länder med mindre utvecklade system för social trygghet än de
som förekommer i Sverige. Mot denna bakgrund kan biståndsarbetet i många
fall sägas utgöra ett ideellt arbete även på biståndsarbetarens personliga plan.
Utredningen föreslog att en biståndsarbetare hos ideella organisationer skall

anses bosatt i Sverige så länge tjänstgöringen bedrivs i ett s.k. utvecklingsland och vederbörande kan anses ha väsentlig anknytning till Sverige.

Utskottet finner det anmärkningsvärt att regeringens förslag i så stor utsträckning vill tillämpa skilda regler för biståndsarbetare hos enskilda organisationer och statsanställda biståndsarbetare. Enligt utredningen är en stor del av de enskilda organisationernas biståndsverksamhet finansierad av staten genom bidrag från Sida, varför det i praktiken endast är en fråga om två alternativa verksamhetsformer.

Utskottet anser mot denna bakgrund att det saknas skäl att göra åtskillnad mellan statsanställda biståndsarbetare och biståndsarbetare hos enskilda organisationer. De sistnämnda bör därför omfattas av den bosättningsbaserade delen av socialförsäkringen under hela utsändningstiden. Regeringen bör skyndsamt återkomma till riksdagen med förslag som innebär att biståndsarbetare hos enskilda organisationer likställs med statsanställda biståndsarbetare.

Utskottet tillstyrker motion 1998/99:Sf18 yrkande 3.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *biståndsarbetare och femårsgränsen*
att riksdagen

dels antar regeringens förslag till socialförsäkringslag såvitt avser 2 kap. 4 §,

dels med bifall till motion 1998/99:SfU18 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. Gränsgångare (mom. 5)

Margit Gennser, Ulf Kristersson, Gustaf von Essen och Göran Lindblad (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Om EG-rättsliga konsekvenser börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "inte är påkallat" bort ha följande lydelse:

Såsom framgått föreligger en rad speciella problem med avseende på socialförsäkringen och gränsgångarna. Utskottet anser det vara av största vikt att dessa problem får en lösning. Enligt utskottets uppfattning vore ett teoretiskt hållbart sätt att lösa gränsgångarproblematiken att tillåta ett utträde ur bosättningslandets socialförsäkringssystem till förmån för förvärvslandets system eller vice versa med de effekter detta får för avgifts- och eventuella skatteuttag. Om denna metod är praktiskt genomförbar måste dock noggrant prövas. Ett särskilt system för gränsgångare måste konstrueras så att detta inte kan användas för att optimera utfallet av bidrags- respektive skattebestämmelser. Att problemen är svårlösta får inte hindra att praktiska lösningar arbetas fram. För detta krävs enligt utskottets mening en utredning om vilka modeller som kan ge någorlunda acceptabla lösningar på de påtalade problemen. Därvid bör också olika modeller som tillämpas inom EU och mellan EU och olika grannstater studeras. Efter en sådan utredning måste gränsgångarproblematiken vad gäller såväl socialförsäkrings- som skattesystemen föras upp på nordisk nivå.

dels att utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *gränsgångare*

att riksdagen med bifall till motion 1998/99:Sf16 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

5. Betalningsrutiner vid sjukvård (mom. 6)

Margit Gennser, Ulf Kristersson, Gustaf von Essen och Göran Lindblad (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Om EG-rättsliga konsekvenser börjar med ”Vad gäller” och slutar med ”motion 1998/99:Sf209” bort ha följande lydelse:

Byråkratin inom EU är i olika avseenden ett välkänt fenomen. Ett visst mått av byråkrati är naturligtvis nödvändigt inom en så komplicerad organisation som EU utgör. Enligt utskottets uppfattning är det av största vikt att denna byråkrati minimeras, framför allt när enskilda EU-medborgare i trängda situationer riskerar att komma i kläm. Sådana situationer kan uppstå när någon är tvungen att anlita sjukvården i ett annat medlemsland eller på annat sätt behöver bistånd. Enligt utskottets uppfattning är det av stor vikt att rutiner och byråkrati, inte minst vad gäller sjukvård för EU-medborgare, i möjligaste mån förenklas.

Utskottet tillstyrker bifall till motion 1998/99:Sf209.

dels att utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *betalningsrutiner vid sjukvård*

att riksdagen med bifall till motion 1998/99:Sf209 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

6. Information (mom. 7)

Rose-Marie Frebran och Desirée Pethrus Engström (båda kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Ikraftträdande och övergångsbestämmelser m.m. börjar med ”Även om” och slutar med ”motion 1998/99:Sf18 yrkande 2” bort ha följande lydelse:

Såsom framgått innebär regeringens förslag omfattande förändringar inom socialförsäkringen vad avser principer och konstruktion. Det är därför väsentligt att behovet av information och utbildning inom socialförsäkringsadministrationen tillgodoses. Eftersom ändringarna får betydelse även inom det studiesociala området måste den personal som handhar sådana frågor på universitet och högskolor erhålla information om den nya lagstiftningen. Det är också viktigt att studenter blir upplysta om de regler som framdeles kommer att gälla och att de får hjälp med att jämföra de egna förhållandena med gällande bestämmelser.

Utskottet tillstyrker bifall till motion 1998/99:Sf218 yrkande 2.

dels att utskottets hemställan under 7 bort ha följande lydelse:

1999/2000:SfU3

7. beträffande *information*

att riksdagen med bifall till motion 1998/99:Sf18 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilt yttrande

Arbetslöshetsförsäkringen (mom. 1)

Bo Könberg (fp) anför:

Folkpartiet förespråkar inte att arbetslöshetsförsäkringen inlemmas i socialförsäkringslagen. Folkpartiets uppfattning är att en ny trygghetsförsäkring, byggd på tydliga principer, bör genomföras. Dagens socialförsäkringar bör därför utformas som tre olika försäkringar, som samtliga är obligatoriska, fristående från statens budget och där det föreligger ett klart samband mellan avgifter och förmåner. De tre försäkringarna skall vara en allmän pensionsförsäkring (det nya ålderspensionssystemet), en allmän sjukförsäkring (inklusive förtidspensioner) och en allmän arbetslöshetsförsäkring.

Datum: torsdagen den 18 februari 1999

Tid: 08.30-11.50

Lokal andrakammarsalen

Inbjudna deltagare: se bilaga

Berit Andnor (s) ordföranden i socialförsäkringsutskottet: Jag hälsa er alla välkomna hit till socialförsäkringsutskottets utfrågning när det gäller socialförsäkringen och den europeiska unionen. De frågor vi främst kommer att hantera i dag är hur medlemskapet har påverkat oss, om det har gjort det. Vi skall också titta på de regler som finns för den fria rörligheten för personer inom unionen och på likheter och skillnader mellan medlemsstaternas olika trygghetssystem. Vi skall också få en del funderingar när det gäller de krafter som verkar för och emot en eventuell harmonisering av socialförsäkringssystemen.

Jag vill rikta ett särskilt välkommen till socialrådet Kerstin Ödman från vår representation i Bryssel. Vi har professor Anna Christensen här från Lunds universitet och Per Lundborg från Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning. Särskilt välkommen också till Lotta Westerhäll från Göteborgs universitet och Wuokko Knocke från Arbetslivsinstitutet. Här finns också representanter för Socialdepartementet, Europaparlamentet, Riksförsäkringsverket, Europeiska kommissionen, SAF, LO och TCO. Ni är alla mycket välkomna hit.

Det här går till så att vi kommer att få lyssna på ett antal anföranden. Efter varje anförande kommer det att bli möjlighet för socialförsäkringsutskottets ledamöter att ställa frågor. Hela den här utfrågningen som vi har i dag kommer att följas av stenografer. Den kommer att nedtecknas. Då är det viktigt – jag vill påminna er om det – att var och en säger sitt namn innan ni säger något. Det underlättar sedan när vi skall skriva ut det här underlaget.

Vi kommer att bryta ungefär kl. 10 för att dricka lite kaffe och tanken är att vi skall avsluta den här utfrågningen kl. 12. Ni är än en gång välkomna hit till den här utfrågningen, som vi från utskottets sida tycker det skall bli väldigt intressant att delta i.

Då börjar vi med att lämna ordet först och främst till Kerstin Ödman från representationen i Bryssel. Du är välkommen och ordet är ditt.

Kerstin Ödman: Fru ordförande, ärade utskottsledamöter och övriga deltagare! Jag skall alltså prata om EU:s regler för fri rörlighet för personer och principer för socialt skydd och om likheter och skillnader i medlemsländernas sociala trygghetssystem. För att underlätta det hela gjorde vi i ordning ett papper, med ett utdrag i relevanta delar av EG-fördraget, som jag hoppas att ni har tagit. Jag kanske skall förklara att i vissa delar har jag använt Amster-

damfördragets nya lydelse, och det är de delar som blir radikalt nya när det fördraget träder i kraft.

De grundläggande förutsättningarna för vad gemenskapen kan göra fastställs genom den rättsliga grunden som EG-fördraget ger. Den anger på vilket sätt samarbetet kan bedrivas för varje enskild fråga och hur beslutsprocessen skall gå till. Det sätter gränser för EG:s kompetens.

Samarbetet rörande social trygghet har två inriktningar. Den ena rör samordning av de nationella trygghetssystemen för de personer som flyttar mellan EU-länderna och Eftaländerna inom EES-området. Den andra inriktningen rör de nationella systemens utformning och utveckling. Men inte i något fall ställer man krav på harmonisering av de nationella trygghetssystemen, dvs. att man skall försöka skapa lika regler överallt. Det skulle inte gå eftersom systemen vilar på traditioner och historia i varje land. Varje land utformar själv sina nationella trygghetssystem och beslutar om dem. Men som kommer att framgå påverkas de nationella besluten av såväl EG-regler som annat mindre bindande samarbete. Jag skall ge en kort presentation av båda inriktningarna.

Men först vill jag peka på att en hög nivå i fråga om socialt skydd redan från början var ett mål för EG och finns inskrivet i artikel 2, målartikeln. Men den höga nivån skulle i första hand nås genom den gemensamma marknaden.

Vi börjar med samordningsreglerna. Samordningen av de nationella trygghetssystemen utgör en hörnsten i den inre marknaden, med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital, och hör därmed till EG:s grundläggande uppgifter. De utgör en förutsättning för att arbetstagarnas fria rörlighet skall kunna genomföras. Besluten om samordning utgörs normalt av förordningar som blir gällande samtidigt och på lika sätt överallt i alla medlemsländer. Här har gemenskapen exklusiv kompetens, vilket innebär att ett enskilt medlemsland inte får besluta på det här området. Och det är också ganska självklart. Om medlemsländerna skulle föra in egna nationella regler skulle samordningssystemet inte fungera.

Arbetstagarnas fria rörlighet regleras i EG-fördragets artiklar 48–51, som finns nämnt i era papper. Den ursprungliga tanken var att produktionsfaktorerna, arbetskraft och kapital, skulle röra sig fritt för att sättas in där de gjorde störst nytta för den ekonomiska utvecklingen. Arbetstagarna skulle flytta dit jobben fanns. Syftet med samordningsreglerna var inte direkt socialpolitiskt. Men för att arbetstagarna skulle utnyttja den fria rörligheten måste de kunna bibehålla det sociala skydd de redan hade tjänat in och täckas av de nya reglerna i det land som de flyttade till. Fördragets regler om fri rörlighet innebär att arbetstagare och deras familjemedlemmar har rätt att flytta till en annan medlemsstat, söka arbete och stanna kvar i landet efteråt. De har också rätt till likabehandling med landets egna medborgare. Även egenföretagare har genom särskilda regler rätt att utöva sin verksamhet i andra medlemsländer eller i ett EES-land. Rätten till fri rörlighet har successivt utökats till andra än ekonomiskt aktiva personer sedan synen på arbetstagare som produktionsfaktor har övergivits till förmån för principen om EU-medborgarskap.

Det är artikel 51 i fördraget som utgör grunden för reglerna om samordning av social trygghet. Enligt den har ministerrådet en skyldighet att besluta om åtgärder som är nödvändiga för att genomföra den fria rörligheten för arbetstagare. Därvid skall man särskilt införa system som tillförsäkrar migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar dels att alla perioder, som det uttrycks, som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånernas storlek, dels att de betalas ut till personer inom medlemsstaternas territorier. Det innebär att fördraget därmed anger de grundläggande principer som samordningssystemet skall bygga på.

I a-satsen i fördraget gäller den s.k. sammanläggningsprincipen. Den innebär att kvalifikationstider som en person har uppfyllt i ett land skall tillgodoräknas i det land som personen flyttar till. Vidare lägger man samman alla perioder för pensionen under vilka en person har bott och arbetat i olika länder. Varje land betalar ut sin del. Det kallas för proratatemporisprincipen. Den grundläggande principen under b är den s.k. exportabilitetsprincipen som innebär att förmåner skall kunna betalas ut oberoende av i vilket land förmånstagaren bor.

Sedan har vi den fjärde principen. Det är likabehandlingsprincipen. Den finns i artikel 6 i fördraget om ickediskriminering på grund av nationalitet och gäller hela fördraget. Vidare kräver artikel 48 lika behandling med värdlandets egna medborgare när det gäller sysselsättning, sociala förhållanden osv. Det innebär att ett land inte kan ha ett socialförsäkringssystem som avser enbart de egna medborgarna, och det påverkar givetvis de nationella systemens utformning.

Som också framgår här fattar rådet enhälliga beslut om samordningsreglerna. När Amsterdamfördraget träder i kraft införs medbestämmandeprocedur med EU-parlamentet, vilket betyder att parlamentet och rådet måste komma överens i slutändan. Så har det inte varit hittills.

När vi kommer in på den andra inriktningen av samarbetet, den inriktning som gäller de nationella systemens utformning, är samarbetet betydligt lösare. Vi börjar med det här med direktiv och minimiregler. Det är en nyhet i fördraget. Avtalet om socialpolitik, som i dag finns som en bilaga till EG-fördraget, medförde en ny möjlighet att besluta om direktiv med minimiregler för socialt skydd för arbetstagare. Den möjligheten har aldrig använts. När Amsterdamfördraget träder i kraft förs avtalet om socialpolitik in som en normal del av fördraget och utgörs i framtiden av artiklarna 136–143, som finns i valda delar i era papper. I det här fallet skall besluten vara enhälliga, står det i artikel 137. Europaparlamentet har enbart en rådgivande roll. Det betyder att även om EU får kompetens att besluta om direktiv på socialförsäkringsområdet när det gäller de nationella systemen, så betraktas det fortfarande som en i första hand nationell angelägenhet. Här skall också tilläggas att arbetsmarknadens parter också kan sluta avtal på EU-nivå om de vill.

I övrigt finns det ingen rättslig grund för beslut om socialförsäkringssystem. Medlemsländerna uppmanas att samarbeta med varandra. Det sker genom erfarenhetsutbyten, rapporter, debatter osv. Den senaste debatten, modernisering av den sociala tryggheten, kanske några kommer ihåg. I något fall har man använt artikel 235, som används när ingen annan grund finns

som underlag för rekommendationer om utformningen av de sociala trygghetssystemen. Men här gäller det att se upp. De sociala trygghetssystemen behandlas också, som vi ser i den tredje punkten, under helt andra rubriker i EU-samarbetet. Det är viktigt att komma ihåg. Ett exempel är fördragets artikel 119 om lika lön, som ställer krav på lika behandling av kvinnor och män vid utformningen av de nationella socialförsäkringssystemen. Det har resulterat i några direktiv som går under rubriken jämställdhetsdirektiv. Ett annat exempel är sysselsättningsstrategin, där medlemsstaterna ständigt uppmanas att utforma sina sociala trygghetssystem enligt den arbetslinje vi tillämpar i Sverige. De uppmanas också att sänka sina arbetsgivaravgifter, dvs. socialavgifterna. Det handlar inte om bindande regler, men avsikten är förstås att påverka medlemsländerna. Den inre marknaden och EMU:s påverkan på de nationella sociala trygghetssystemen utgör andra exempel på påverkan, om än lite mer diffusa.

Nu skall jag avsluta med att säga någonting om likheter och skillnader i medlemsländernas sociala trygghetssystem. Jag använder mig av ett par huvudmodeller som säkert är välkända. Den första modellen karakteriseras av försäkringar som är knutna till arbetet. Den som har anställning och dennes familj är försäkrade. Försäkringarna styrs och finansieras av arbetsgivare och arbetstagare gemensamt och staten har en väldigt svag ställning här. Men ibland kan den gå in som tredje part. Det är den s.k. Bismarckmodellen, som startade på 1800-talet i Tyskland. Den har vunnit inflytande i många länder, bl.a. de andra ursprungliga EG-länderna, Belgien, Frankrike och Italien.

Den andra modellen karakteriseras av statligt administrerade socialförsäkringsprogram som i princip omfattar alla oavsett anställning. Socialförsäkringen skall här ge ett grundskydd och ersättningsnivåerna är låga. Den är huvudsakligen skattefinansierad. Den här modellen, Beveridgemodellen, återfinns i Storbritannien och på Irland. Det var ju i Storbritannien under andra världskriget som man tog fram den.

De nordiska länderna har gått vidare med den modellen. Vi har offentliga system som omfattar alla, men vårt system har högre nivåer. Våra system är ju delvis också knutna till arbetet och bygger på inkomstbortfallsprincipen och arbetslinjen. Det finns naturligtvis inget land som har en renodlad modell, utan alla har en blandning. Men fortfarande kan man säga att i varje land dominerar den ursprungliga modellen.

Om man skall försöka titta på likheter skulle man kunna säga att även med den anställningsanknytning som finns i Bismarckmodellen, där det ser ut som om många faller utanför systemet, täcks i slutändan ändå praktiskt taget alla i de länderna, antingen genom att vara familjemedlemmar eller genom andra sociala reservsystem av olika slag. En tydligare likhet är att även om det inte finns några fördragsförpliktelser har alla EU-länderna försäkrings- eller bidragssystem som täcker alla de vanliga riskerna, och alla medlemsländer betraktar sig naturligtvis som välfärdsstater.

EG:s samordningssystem byggdes upp under 50- och 60-talen med Bismarckmodellen som utgångspunkt. Därefter har medlemskretsen utökats med medlemsländer med generella och skattefinansierade system. Inte minst den här utvecklingen har medfört behov av en reform av systemet, och kommissionen har nyligen lagt fram ett sådant förslag.

Det är dags att sluta. Jag vill återknyta till vad jag tidigare har sagt om att gemenskapen respekterar de nationella trygghetssystemen. Det är viktigt att komma ihåg att det inte betyder att de inte påverkas av både socialförsäkringsregler och samarbete på andra områden.

Ordföranden: Tack för det. Då lämnar jag ordet fritt i första hand för socialförsäkringsutskottets ledamöter. Men det finns också möjligheter, jag poängterar det, för övriga inbjudna att ha synpunkter eller göra inlägg.

Ulla Hoffmann (v): Jag har två frågor. Den ena har du redan berört. Det handlar om jämställdheten och det här med lika behandling, som skulle gälla medborgare i de olika länderna. Gäller det också mellan könen? Sedan refererar du till artikel 119 om lika lön. Jag skulle vilja att du utvecklar lite mer hur man kopplar ihop det här med jämställdhet och socialförsäkringar inom EU.

Det andra jag skulle vilja veta är: Hur långt har arbetet med tredjelandsmedborgarna kommit och möjligheten för dem att kunna flytta runt inom EU?

Bo Könberg (fp): Själva utgångspunkten har ju varit att det inte skulle vara någon harmonisering men däremot samordning. En av de principer du nämnde var att det man har tjänat in i ett land får man ta med sig när man flyttar till ett annat land, så att det inte förfaller. Det kan ju i och för sig tänkas att den regeln skulle kunna urholkas genom att man t.ex. kräver väldigt långa intjänandetider. Det innebär ju förstås att den som rör på sig några gånger under livet kanske inte hinner passera tidsgränsen i exempelvis respektive pensionssystem.

Nu är det knappast så med de offentliga pensionssystemen. Men vad däremot gäller de s.k. avtalspensionerna finns det ju länder som har rätt långa perioder. Jag tror att exempelvis Tyskland kräver att man har arbetat på företaget i tio år innan man får tillgodoräkna sig avtalspension. Det kan då antingen ses som en intern tysk angelägenhet som vi andra inte skall blanda oss i. Eller också kan det ses som att det hindrar rörligheten i den meningen att man förstås inte kan röra sig mellan företag i Tyskland, men man kan inte heller röra sig ut ur Tyskland och ta med sig sina rättigheter om man bara har jobbat på företaget i åtta nio år. Hur ser debatten ut på den punkten?

Margit Gennser (m): Jag har egentligen ett par frågor om hur man skall tolka de här bestämmelserna. På en av overheadbilderna stod det att när man skulle sätta minimikrav skulle det vara enhällighet. Det betyder ju att vetorätten gäller. På sidan 3 i står det att enligt artikel 137 i Amsterdamfördraget kan rådet på dessa områden genom direktiv anta minimikrav. Beslutsformen är kvalificerad majoritet och där skall Europaparlamentet vara med. Då undrar jag när det är det ena och det andra, för det är ju stor skillnad för ett litet land som Sverige.

Om jag kan fortsätta här står väl både Storbritannien och Danmark utanför Amsterdamfördraget, i alla fall vad gäller de sociala frågorna. Det innebär väl att de kan vara helt utanför de här kraven om minimiregler. Vad får det för konsekvenser?

Sedan står det också på det här papperet att det skall vara lika lön för lika arbete. Det är inga problem. Men sedan står det också likvärdigt arbete. Vi vet redan från svensk rättstillämpning att det är väldigt svårt att fastställa. Har man utformat några normer för likvärdigt arbete, eller är det Europadomstolen som kommer att ta upp vad som är likvärdigt arbete, med de problem som finns genom att Europadomstolen egentligen inte har utförligare lagmotiveringar?

Ronny Olander (s): Du säger i ditt anförande att socialförsäkringspolitiken är en nationell fråga. Samtidigt samordnas det på flera områden. Man kan t.o.m. säga att det har skett en harmonisering när det gäller 1408-direktivet.

Det som man kan fundera över är hur samarbetet inom Europeiska unionen kommer att se ut i samband med utvidgningen. Såvitt vi vet i dag kommer elva länder att så småningom vara med i Europeiska unionen. Kommer det på något sätt att påverka konkurrenssituationen för t.ex. svenska företag? I samband med utstationeringsdirektivet diskuteras ju jämförbara förmåner.

Den andra frågan handlar om deltagande fullt ut i EMU. Det sägs att EMU inte kommer att påverka socialpolitiken. Men en och annan debattör ger uttryck för att även detta område kommer att bli indraget. Är det så, och i så fall i vilken omfattning och på vilka villkor?

Kerstin Ödman: Jag är inte säker på att jag kan svara på alla dessa frågor, men det finns kanske fler som kan hjälpa till.

Den första frågan förstod jag inte. Skulle jag kunna få höra den en gång till?

Ulla Hoffmann (v): Det gäller detta med jämställdhet, lika lön, lika behandling och artikel 119. Vad gör EU – med tanke på t.ex. änkepensioner – för att granska socialförsäkringssystemen ur ett jämställdhetsperspektiv?

Kerstin Ödman: Den frågan vill jag lämna över till Riksförsäkringsverket. Bjarne Almström kan den utomordentligt bra.

Bjarne Almström: Jag kommer från Riksförsäkringsverket, och jag är inte expert på den här frågan. Men jag skall försöka att ge i alla fall en antydan till svar.

När det gäller artikel 119 har det varit ett stort antal rättsfall i EG-domstolen, varav några just har gällt pensionsområdet. Det finns ett känt mål som juristerna här säkert kan mycket bättre än jag och som kallas Barbermålet. Det handlade om avtalspension och könsdiskriminering, dock icke till kvinnornas nackdel utan till männens. Det finns säkert också flera sådana fall.

Det kommer nu upp mål i domstolen som handlar om detta och jämställdhetsområdet i övrigt. Det har varit ganska många lönemål. Men när det gäller pensionsmål kommer jag inte på något annat än Barbermålet.

Anna Christensen: Det handlar om änkepensionerna. En del av de europeiska socialförsäkringssystemen är mycket mer orienterade kring familjen som den grundläggande försörjningsenheten. Här har EU, enligt min uppfattning, gått mycket försiktigt fram. Det finns ju ett socialförsäkringsdirektiv som kräver

jämställdhet mellan män och kvinnor, men just änkepensionerna är undantagna.

Som vi hörde alldeles nyss har de socialförsäkringsmål som har varit uppe i EG-domstolen och som har lett någonstans handlat om lägre pensionsålder för kvinnor. Resultatet av dessa mål kommer inte att bli en jämställdhet som innebär att den engelske mannen får pension vid 60 års ålder, utan det kommer att bli en ändring som innebär att den engelska kvinnan får vänta till dess att hon är 65 år innan hon får pension.

Kerstin Ödman: Bo Könberg ställde en fråga om avtalssystemen. Jag måste säga att jag känner mig inte heller hemma på det området.

Claes Tenggren: Jag arbetar på Europeiska kommissionen inom den enhet som sysslar med samordning av sociala trygghetsförmåner.

Avtalspensionerna hör inte hemma under min enhet, utan det är en annan enhet inom DG 5 som sysslar med dessa frågor. Rådet har antagit ett direktiv som avser att lösa frågor som rör rätten till avtalspensioner för personer som har arbetat i olika medlemsstater och tjänat in pensionsrätt i system som inte faller in under lagstiftning utan som är avtalspensioner. Detta direktiv löser väl inte alla frågor, men man har lagt sig vinn om att skydda de intjänade rättigheter som personerna har och att det skall vara möjligt att ta med sig en pension vid bosättning i ett annat medlemsland. Det finns också en möjlighet att fortsätta att tillhöra ett visst system om man under en kortare tid arbetar i ett annat medlemsland.

Det finns alltså ett direktiv på det här området som syftar till att skydda intjänad rätt till avtalspension i olika länder.

Tore Lidbom: Förordning 1408 handlar om hur man skall kunna slå samman olika intjänade rättigheter inom det lagstiftade området. Vi i Sverige har många av våra sociala förmåner reglerade i kollektivavtal. Avtalspensionen är då en av de viktigaste.

Det finns en problematik med att man i en del länder i Europa under väldigt många år har kunnat jobba inom ett företag och betalat in till avtalspensionssystemet, men att man förlorar hela den intjänade pensionsrätten om man flyttar till ett annat land. Det kan röra sig om fem eller tio år.

Tyskland har ofta använts som ett exempel. Där har det varit väldigt tydligt att man skall ha jobbat i tio år på ett företag för att man skall få den intjänade pensionsrätten. Detta har inte spelat någon roll i Tyskland, vare sig om man har bytt arbetsgivare eller flyttat utomlands. Tioårsgränsen har gällt i vilket fall som helst.

Det har då uppstått en diskussion. Bara för att man flyttar till ett annat land skall man kanske inte ha rätt att ta med sig den intjänade pensionsrätten från det företag som man arbetade på, eftersom den som byter arbetsgivare inom landet inte får ta med sig sin pensionsrätt. Det hela har varit väldigt komplicerat.

Vår inställning i Sverige har hela tiden varit att man i princip skall få ta med sig all intjänad pensionsrätt från första kronan, oavsett vilket land man jobbar i. Vi har inte heller i Sverige haft så tydliga system i det avseendet. Våra avtalspensionssystem har varit väldigt krångliga, vilket har gjort att

man har kunnat förlora intjänad pension. Men på den privata sidan är detta nu löst. Det är inte längre något problem. Har man tjänat in pensionsrätt för ett år, så har man det, oavsett om man flyttar till Italien, Lappland eller England. Ingen kan ta ifrån dig den rätten. Det vore ju bra om man tog till en sådan lösning även i andra länder.

Men, som sagt, avtal är en sak och lag är en annan sak. Det här handlar mera om avtalskonstruktioner. Sverige är kanske lite annorlunda, eftersom många av våra sociala förmåner finns reglerade i avtal.

Hans Gidhagen: Jag kan bara bekräfta det som Tore här sade när det gäller intjänande av pension, att den framtida pensionen tryggas för den som jobbar och att det är en intjänad rättighet. Det är någonting som vi strävar efter. Det grundar sig inte bara på det att man får en öppnare arbetsmarknad över gränserna utan man får också en större rörlighet på arbetsmarknaden, nya anställningsformer osv. Dessa försäkringar är ju till för att det skall fungera såväl för företagen som för arbetsmarknaden, och då måste de också vara anpassade.

Ett annat problem som kanske är det största problemet på pensionsområdet är skattesidan. Den ställer till väldiga problem när man skall få med sig pensioner. Vi tycker att det skall flyta bra när man byter arbetsgivare eller när man jobbar utomlands under en viss tid. Det finns väldigt mycket olika regler som styr detta och det blir skatteeffekter när man flyttar över gränserna. Tyvärr är det denna fråga som är den största haken när det gäller att få en väl fungerande arbetsmarknad på pensionsområdet.

Marianne Eriksson: Om jag inte är helt ute och cyklar finns det också ett direktiv som man använder sig av i t.ex. Luxemburg när det handlar om boendefrågor. Såvitt jag vet bör det finnas ett direktiv, dock har jag det icke i huvudet. Men det är naturligtvis intressant för kvinnor, eftersom det oftast är kvinnor som är efterlevande.

Anna Christensen: Den allmänna tendensen i Europa när det gäller avtalspensioner går utan tvivel mot att göra rätten till pension oantastbar, alltså intjänad pensionsrätt betraktas som en del av lönen. EG-domstolen har också vid tillämpning av artikel 119 konsekvent betraktat pensioner som lön.

I Sverige har problemet aldrig varit så stort. Avtalspensionerna spelar inte alls lika stor roll hos oss som i en del andra europeiska länder, främst i Holland och Schweiz som bara har en statlig grundpension som sedan byggs på med avtalspensioner för olika branscher. Dessa blir då generellt giltiga genom statliga beslut. I de pensionssystemen har nu principen införts att man kan ta med sig intjänade pensionsrättigheter.

Problemet är också mycket aktuellt i England. Där ligger den statliga tilläggspensionen på en väldigt låg nivå. Det finns avtalspensioner, men framför allt företagsanknutna pensioner samtidigt som det finns en strikt lagstiftning som säger att en intjänad pensionsrätt kan ingen ta ifrån en. Det är egentligen bara i Tyskland som man har haft idén om att pensioner är en social belöning för arbetstagarens trofasthet. Även i Tyskland börjar det nu att röra på sig, men där godtar man fortfarande ganska långa kvalifikationstider för företagspensioner. Å andra sidan har ju Tyskland ett obligatoriskt

statligt tilläggs pensionssystem, så att avtalspensioner spelar inte alls samma roll där som i Holland, Schweiz och Storbritannien.

Anna-Stina Elfving: Vi instämmer i detta med att samordning av tjänstepensionerna är ett stort hinder för rörlighet. Det största problemet är ju karenstiderna, men man har försökt att utfärda olika direktiv på det området. Det senaste direktivet är rätt så urvattnat och behandlar inte den frågan. Men det är problem med att komma fram på det området eftersom det fordras enhällighet vid sådana beslut.

I högnivågruppens arbete, som föregick direktivet, fanns ett förslag om att man skulle inrätta ett forum som bestod av parterna och försäkringstekniker eller representanter för försäkringsbolag. De skulle jobba med dessa frågor och försöka att hitta lösningar. Vi tycker att det är viktigt att detta forum inrättas. Som det är nu kommer frågan bara att ligga och inte behandlas. Men om det fanns ett forum skulle man kunna fortsätta att jobba med den här frågan.

Hans Gidhagen: Vi har varit mycket skeptiska till detta forum. Det grundar sig på praktiska orsaker och också på en rädsla för att det med en sådan centralisering på Europainivå, där man på ett eller annat sätt styr upp hur avtalsbiten skall se ut, kommer att gå in i hela belöningsstrukturen för arbetet, vilket medför en stelbenthet. Som vi vet tar det längre tid att ändra saker om det skall ske hela vägen från Bryssel om man jämför med att det sker på det lokala företaget som vill ändra sitt belöningsystem på ett eller annat sätt. Därför är vi mycket skeptiska till inrättandet av en sådan här centralstyrning.

Dessutom skall vi komma ihåg att när det gäller socialförsäkringarna redan på det nationella planet – man brukar tala om den första pelaren – är det redan i dag svårt att hålla reda på hur systemen ser ut i de olika länderna och att samordna hanteringen över gränserna.

Beträffande avtalspensioner, som nämndes här tidigare, kan man tro att det bara handlar om sådana system som vi har i Sverige. Men avtalspensioner är alltså tjänstepensioner. Det är någonting som följer av anställningsavtalet mellan arbetsgivaren och den anställde. Däri måste också inkluderas övriga individuella avtal eller företagsplaner, vilket är det förhärskande ute i Europa. Då talar jag inte om ett hundratal utan om hundratusentals olika lösningar som man måste försöka att samordna. Det säger ju sig självt att detta är ogörligt.

Claes Tenggren: Diskussionen visar att detta är ett område som är väldigt känsligt. Det handlar också om nationell kompetens, och alla medlemsstater slår naturligtvis vakt om sina system. Man vet vilka svårigheter som kan uppstå vid en samordning. Hela bilden pekar på att detta är ett väldigt komplicerat område. Inte minst arbetet med att ta fram det direktiv som nu har godtagits av Rådet har ju visat på svårigheter. Direktivet har också blivit ganska urvattnat. Det var mer långtgående i sitt ursprungliga förslag. Men det är nog en bra början som man kan bygga vidare på.

Hans Gidhagen: Jag vill bara peka på ett litet problem som finns just på pensionsområdet. Vi har nu ett nytt pensionssystem med en premiepensions-

del. Var hör den delen hemma? Hör den hemma under artikel 1408 om samordning? Är det en självklarhet?

Om man tittar runtom i Europa är det väldigt svårt att göra en klar delning mellan vilket system som skall ingå i första pelaren, artikel 1408, och vilket som skall ingå i andra pelaren. Här kan man se stora skillnader. I det ena landets system ligger det under artikel 1408 medan så inte är fallet i det andra landets system. Detta är kanske en fråga om definitioner och begrepp, men det visar att det är väldigt svårt även för de nationella systemen.

Kerstin Ödman: Margit Gennser tog upp artikel 137, som finns redovisad på sidan 3 i underlagspapperet. Artikel 137 är uppdelad i två delar, kan man säga. Den första är punkterna 1 och 2, som talar om att gemenskapen kan anta minimidirektiv med kvalificerad majoritet. Men detta gäller andra områden än social trygghet. Det gäller t.ex. arbetsmiljöfrågor, arbetsvillkor, information och samråd med arbetstagarerna.

I punkt 3 sägs det: På följande områden skall rådet besluta enhälligt. Där ingår den sociala tryggheten för arbetstagarerna.

Den andra frågan var om Danmark och Storbritannien skulle stå utanför det sociala avtalet. Danmark har varit med hela tiden. Från början var det Storbritannien som stod utanför. Men i och med att man bytte regering har det skapats en mekanism som gör att Storbritannien numera kan vara med och fatta beslut enligt avtalet om social politik. Regeringsbytet skedde en månad innan Amsterdamfördraget antogs, och det möjliggjorde att hela avtalet kunde tas in i fördraget som en normal del. Då kom det att gälla samtliga medlemsländer.

Sedan ställdes det frågor om utvidgningen och vad man väntar sig av den. Jag tycker att vi har strålande expertis här som kan besvara frågan om både utvidgningen och EMU.

Ordföranden: Vi återkommer lite grann till den frågan senare när Per Lundborg har hållit sitt anförande.

Claes Tenggren: Ulla Hoffmann ställde en fråga om tredjestatsmedborgarna, men jag tänkte återkomma till den.

Jag vill passa på tillfället att nämna att kommissionen just har lagt fram ett förslag till en ny förordning som kommer att ersätta förordning 1408. Det förslaget innebär en förenkling av regelverket och också en anpassning till domstolens avgöranden. I detta förslag har man ändrat personkretsen. Man vill utvidga personkretsen genom att den nya förordningen skall omfatta alla personer som är försäkrade i ett medlemsland, alltså alla som är bosatta i en medlemsstat och är försäkrade där.

Tredjestatsmedborgarna, som har rätt att vara bosatta i en medlemsstat och som arbetar och är försäkrade där, kommer att omfattas av samordningssystemet när det gäller rätten till sociala trygghetsförmåner när de flyttar inom gemenskapen. Reglerna innebär inte att man kommer att exportera förmåner ut ur gemenskapen, utan här rör man sig inom gemenskapen.

Jag vill också påpeka att det här förslaget inte har någon inverkan på tredjestatsmedborgarnas rätt till fri rörlighet, det är en annan fråga. Men när det

gäller rätten till trygghetsförmånerna vid förflyttningar inom unionen finns det ett heltäckande förslag som involverar den här gruppen.

1999/2000:SfU3
Bilaga 2

Anna Christensen: Jag har fått till uppgift att tala om den europeiska socialförsäkringen. Vart är de nationella systemen på väg? Närmar de sig varandra, eller är det tvärtom så att de börjar att gå skilda vägar? Jag skall besvara frågan om de närmar sig varandra eller om de fjärrar sig från varandra i slutet av mitt anförande. Jag tror nämligen att det finns ett ganska bestämt svar på den frågan.

Först skall jag ta upp en annan fråga. Varför finns socialförsäkringen? Varför finns den överallt i alla industrialiserade länder?

Socialförsäkringen är ungefär hundra år gammal, och den är samtidig med det moderna lönearbetet och industrisamhället. Dessförinnan fanns bara fattigvården, och det var någonting helt annat.

Principen i jordbrukssamhället var ju att man hade sin försörjning genom den ekonomiska enhet som man tillhörde. Det moderna lönearbetet och industrisamhället bröt sönder de gamla försörjningssystemen, och husbondens försörjningsskyldighet ersattes av arbetslönen. Och ni vet hur det är med arbetslönen. Det är ett bytesavtal. Man får pengar i utbyte mot arbete. Kan man inte arbeta därför att man inte får något arbete, därför att man är sjuk eller därför att man är för gammal utgår inte någon lön. Detta försörjningsproblem måste lösas, och svaret är socialförsäkringen. Socialförsäkringens uppgift är att fylla ut de luckor i försörjningen som det moderna lönearbetet skapar.

På det sättet är socialförsäkringen en social nödvändighet. Varje stabilt samhälle måste ge det stora flertalet av sina medborgare någon typ av garanti för försörjning. Det är en social nödvändighet. Nu kanske ni tänker: Men skall man inte snarare tala om social rättvisa när det gäller socialförsäkringen? Jag tror att i det långsiktiga perspektivet finns det en mycket nära förbindelse mellan social rättvisa och social nödvändighet.

Bismarck var först. Han inrättade ett systematiskt ganska väl utbyggt socialförsäkringssystem redan i slutet av 1800-talet. Det skedde ju inte därför att Bismarck hade en starkare medkänsla med fattiga arbetstagare än alla andra, utan därför att Bismarck var en realpolitiker. Han såg vad som var nödvändigt i det sociala och politiska läge som rådde i Tyskland under slutet av 1800-talet.

Man ser också hur det här uppstår i alla länder när industrisamhället avlöser jordbrukssamhället. De olika länderna hittar, var och en för sig, lösningar på de nya problemen. Det kom en försäkring mot olycksfall i arbete på slutet av 1800-talet i praktiskt taget alla europeiska länder. En inkomstprövad ålderspension var också tidigt en del av de europeiska socialförsäkringarna.

Så var det då, för hundra år sedan. Nu vet ni ungefär hur det ser ut. Men om man tittar på utvecklingen finner man att den, vilket land man än ser på, har gått i samma riktning. Från en arbetarförsäkring som bara täckte grundläggande levnadsbehov har vi på olika nationella vägar kommit fram till en socialförsäkring som täcker praktiskt taget hela befolkningen och som också ger ett skydd mot standardminskningar.

Man brukar tala om de olika nationella modellerna. Jag tycker att det, när man ser på de europeiska socialförsäkringssystemen, är påfallande hur dessa olika modeller har konvergerat. Alla europeiska socialförsäkringar täcker samma grundläggande risker. Alla socialförsäkringssystem omfattar allt större delar av befolkningen. Det enda systemet i Europa som jag skulle vilja säga har en annan karaktär än de övriga är det brittiska systemet eftersom det inte ger något skydd för uppnådd levnadsstandard utan i stället är koncentrerat på att tillgodose grundläggande levnadsnivå. Man har också, ända sedan Beveridge tid, den fria sjukvården. Men i övrigt är det slående hur systemen liknar varandra. Om man läser om det nya spanska pensionssystemet kan man tro att det handlar om det nya svenska pensionssystemet. Det är bara det att ersättningsnivån blir högre i Spanien. Jag tycker synd om den spanska yngre generationen, som skall betala avgifter för den höga ersättningsnivån.

Utvecklingen under de senaste decennierna är också väldigt intressant. Hur har de olika nationella systemen svarat på det som vi väl får kalla krisen i lönearbetet, som bröt ut i det övriga Europa redan under 1970-talet, efter oljekriserna? Vi lyckades skjuta upp den fram till 1990-talet, men vi hade också våra känningar. Redan på 1970-talet förstod man att allt inte stod väl till med den äldre arbetskraften. Det första kritecknet var just bortrationaliseringen av den äldre arbetskraften. Alla de europeiska socialförsäkringssystemen svarade på samma sätt, nämligen med en utbyggd förtidspensionering. Och de systemen liknar också varandra väldigt mycket.

Krisen i lönearbetet är inte över än. Den krisen och inte minst utvecklingen inom familjen har gett upphov till nya försörjningsproblem. I det sammanhanget ser man också hur de olika nationella systemen svarar på samma sätt. Det är bara Sverige som har svenska bostadsbidrag, men alla europeiska länder har bostadsbidrag, och de ser ungefär likadana ut. I alla länder blir det fler skilsmässor, ensamhushåll och ensamföräldrar. Och, minsann, i alla europeiska länder svarar man genom att bygga ut bostadsbidragen och inte minst olika bidrag till ensamföräldrar. Problemen är desamma, och lösningarna blir också desamma.

Man kan titta på utvecklingen från fattigvård till socialbidrag. Då ser man att den är väldigt likartad i de olika europeiska länderna. I alla europeiska länder har man nu inrättat ett system med generella bidrag som skall garantera en grundläggande försörjningsnivå. Och om man tittar på *revenu minimum* i Frankrike, *Sozialhilfe* i Tyskland och *Income Support* i England finner man att de är uppbyggda på samma sätt. Och i alla länder gäller också att de får allt större betydelse, eftersom den gamla klassiska socialförsäkringen, som är knuten till arbete, inte räcker till. När det gäller pensionssystemen står praktiskt taget alla europeiska länder också inför samma problem. Det finns få barn, och livslängden ökar. Man måste alltså reformera sina pensionssystem, och i det avseendet har Sverige faktiskt lyckats. Alla europeiska länder sitter och kämpar med sina pensionssystem, men det finns ingenting svårare än att ändra så att någon tas ifrån förmåner som redan har utgått. De stackars fransmännen har ett helvete med sina olika *régimes* för olika yrkesgrupper. En del av dessa *régimes* är ju så otroligt förmånliga. De som sitter med mer än 100 % i pensionsnivå kommer aldrig att ge upp detta. Därför kan man inte

få till stånd en samordning. Men man strävar åt samma håll, och problemen är desamma.

Ni har väl egentligen förstått vad som är mitt svar på den här frågan. Vi fjärrar oss inte från varandra, utan vi närmar oss varandra. De olika europeiska socialförsäkringssystemen är i dag varandra mycket mera lika än de var t.ex. omedelbart efter andra världskriget. Och man ser samma tendenser i alla system. Då kan man fråga sig vad som är skälet till detta. Detta beror nämligen inte på EU eller på någon typ av harmonisering. Det finns ju ingenting som betraktas som så nationellt som just socialförsäkringssystemen. Men vi blir ändå, utan att vi medvetet samordnar oss, alltmer lika varandra. Så är det. Varför är det så?

Jag talade ju om socialförsäkring och social nödvändighet. Vi står ju faktiskt inför samma försörjningsproblem. Det är på det sättet. Dessa problem kräver en viss typ av lösningar, och de kommer man fram till. Men naturligtvis kan inte detta med social nödvändighet helt och hållet förklara de likartade europeiska socialförsäkringssystemen. Den andra delen av förklaringen till likheten är att det i hela Europa finns en väldigt stark och stabil välfärdstradition. Den är djupt kulturellt och politiskt rotad. Den finns där. Den är en del av Europa.

Svaret på den första frågan om vi närmar oss eller fjärrar oss är att vi närmar oss varandra. Mitt svar på den andra frågan om varför det är på det sättet är dels att vi står inför samma försörjningsproblem, dels att det finns en gemensam europeisk normativ tradition på det här området.

Jag höll tiden ganska bra, inte sant.

Ordföranden: Det var alldeles utmärkt. Tack för det, Anna!

Jag tänkte släppa in två personer från utskottet. Sedan bryter vi för lite kaffe. Efter det kan vi fortsätta diskussionen.

Först är det Ulla Hoffmann. Varsågod!

Ulla Hoffmann (v): Tack, fru ordförande! Jag fick i och för sig till största delen svar på min fråga just om detta med samordningen, om vi omedvetet hade samordnat oss. Det skulle ju egentligen betyda att det finns en global lösning när det gäller detta med social nödvändighet. Så kan jag inte riktigt se det. Verkligheten säger mig att det kanske inte är på det sättet.

Jag skulle vilja veta varför inte England är inordnat i det här systemet. Varför löser inte England sin sociala välfärd på samma sätt som vi?

Ulf Kristersson (m): Det här var mycket intressant. Det ena svaret var att vi närmar oss varandra. Det andra svaret är att vi står inför samma problem och att vi står på samma historiska grund. Då är min fråga: Har vi också en gemensam riktning? Skalar vi av våra respektive kanter, och närmar vi oss därmed varandra genom att de ursprungliga olikheterna blir allt mindre tydliga? Eller kan man säga att det finns något slags gemensam färdriktning i de olika systemen?

Ordföranden: Anna Christensen kan få svara på dessa frågor innan vi bryter. Varsågod!

Anna Christensen: Det är också en fråga som jag har grubblat över. Varför ser det brittiska socialförsäkringssystemet annorlunda ut än de övriga europeiska socialförsäkringssystemen? Det är ju vid det här laget ganska långesedan Beveridge levde och Beveridgemodellen uppkom, och det kan inte förklara att det engelska socialförsäkringssystemet fortfarande är så inriktat på grundläggande levnadsnivå och att arbetslöshetsersättningen och socialbidraget utgår med exakt samma belopp. Enda skillnaden är att socialbidraget är inkomstprövat, vilket inte arbetslöshetsersättningen är.

För att man skall få en riktig överblick över det engelska systemet skall man ju se den statliga socialförsäkringen i förening med andra sociala förmåner. England lägger ned väldigt mycket på bostadsbidrag. Det är det land i Europa som lägger ned mest på bostadsbidrag. Det landet har sedan krigsinvalidernas tid haft generösa invalidpensioner, och man har också ett frikostigt socialbidrag. På många sätt är det mer frikostigt än det svenska. Men jag kan inte riktigt förklara varför inkomstbortfallsprincipen, som ju är helig i Sverige, Tyskland och Frankrike, inte har slagit igenom i det brittiska systemet. Jag kan inte förklara det. Men man kan konstatera att det är en klar skillnad i det avseendet.

Sedan var det den andra frågan om den gemensamma riktningen, om kanten, så att säga, håller på att slipas av, så att vi på det sättet blir mer lika varandra. Låt oss ta och jämföra med den svenska modellen. Vi brukar säga att vi har en universell försäkring. Den är inte alls så knuten till arbete som Tysklands *Arbeiterversicherung*. Man kan titta på den svenska försäkringen. Visst tillhör alla lagen om allmän försäkring, men man får inte ut någonting om man inte har arbetat. Visst är den tyska sjukvårdsförsäkringen ursprungligen knuten bara till lönearbetet, men vid det här laget har man gjort så många tillägg att 97 % av den tyska befolkningen omfattas av det allmänna sjukvårdssystemet. Det är alltså ett ganska tydligt exempel på att man utgår från olika modeller, men sedan modifierar man dessa modeller, så att man hamnar på nästan samma plats.

Vi kan tala om skillnader. Jag tycker att de tydligaste skillnaderna, som man kan se nu, är att det tyska, holländska och även det brittiska socialförsäkringssystemet fortfarande är mycket mera uppbyggt kring familjen medan det svenska har gått längst i individualisering. Men riktningen är densamma.

Sedan skall jag i det här sammanhanget ta upp en annan fråga som kan bli viktig i framtiden och där det fortfarande finns påtagliga skillnader. Det gäller i vilken utsträckning den delen av befolkningen som inte är lönearbetare omfattas av sjukförsäkring, pensionsförsäkring etc. I Sverige är det i princip samma regler. Våra egenföretagare är t.o.m. med i arbetslöshetsförsäkringen. Det är de inte någon annanstans. I de övriga systemen tillhör egenföretagarna systemen delvis men inte helt och hållet. I det avseendet finns det alltså fortfarande påtagliga skillnader, men tendensen är att man upptar allt fler av dem som inte är lönearbetare. Så även om det fortfarande finns stora skillnader är riktningen densamma.

Claes Tenggren: Jag skulle vilja peka på att det faktiskt finns ett gemenskapsdokument som handlar om att de sociala trygghetssystemen skall närma sig varandra, och det är ett dokument från 1992. Det är en rekommendation

av rådet, och där har medlemsstaterna enat sig om att för varje gren som är traditionell inom socialförsäkringen ange de mål som bör gälla för förmåner enligt de här olika systemen. Dokumentet är från 1992, men jag tror att det fortfarande har mycket stor giltighet. Det kan vara intressant läsning.

Ulla Hoffmann (v): Det som Anna Christensen tog upp var mycket viktigt. Jag skulle vilja att hon utvecklade det. I Sverige ser vi kvinnan som en enskild individ i ekonomiskt hänseende medan man, om jag förstår det rätt, i Tyskland, Holland och England har familjen som den minsta enheten. Hur är färdriktningen inom EU-länderna när det gäller detta? Ser man det som vi gör i Sverige, eller håller man på att likrikta sig i stil med den tyska, holländska och engelska modellen?

Anna Christensen: Det går i riktning mot jämställdhet mellan könen. Men, som sagt, det är inte lätt att ändra i socialförsäkringssystemen. Jag var senast i somras nere i Tyskland på en stor konferens. Där träffades alla dessa olika kvinnogrupper. De är många och har skilda uppfattningar. Det var kvinnor utan barn och gifta kvinnor med barn. Socialförsäkringssystemen är ju oerhört tröga. Men nu börjar man även att få problem i det familjeorienterade Tyskland. Även där skiljer människor sig, och hur skall man göra med ett socialförsäkringssystem som är uppbyggt på det livsvariga äktenskapet och änkepensioner? Det kan ju bli två änkor. Då får de dela, och då blir det för lite att leva på. Det uppstår alltså problem, men det är väldigt svårt att ändra på detta. Men riktningen går helt klart åt det här hållet i Holland och även i England. Men i England kan en mamma med minderåriga barn fortfarande uppbära ganska hyggliga engelska *Income Support* utan att stå till arbetsmarknadens förfogande till dess att barnen är cirka sju år. Man anser att det är rimligt att mamman stannar hemma hos sina barn så länge.

Man tror alltid att det bara är Tyskland som är så familjeorienterat, men Beveridges system var mycket starkt familjeorienterat. De dragen finns kvar, men riktningen går åt det här hållet. I det här sammanhanget måste man säga att EU har haft betydelse. Unionen och EG har ju inte haft någon särskild betydelse för hur socialförsäkringssystemen ser ut annars, men artikel 119 och domstolens oerhört djärva praxis på basen av artikel 119 har ju tvingat t.ex. England att ändra sina pensionssystem. Där är man egentligen bara glad. Det är ju så tokigt det här systemet med att kvinnor pensioneras när de är 60 år och män när de är 65 år. Tro inte att det beror på någon idé om att kvinnor är svagare eller någonting sådant! Det beror på att hustrun statistiskt sett är ett antal år yngre än sin man, och av försörjningsskäl ville man att de skulle pensioneras samtidigt. Det var när den manliga 65-åriga engelska pensionären inte skulle få hustrutillägg för sin 60-åriga hustru innan hon hade blivit 65 år som kvinnoorganisationerna i England gick ut och sade: Sänk pensionsåldern för kvinnor till 60 år, så att det här paret får en anständig försörjning! Man skall alltså inte ha några förutfattade meningar om varför systemen ser ut som de gör. Men det här är ett tokigt system. Det är bara så svårt att ändra på det. Vad säger då alla kvinnor som hade räknat med det här? Men nu blir man alltså tvungen att göra det när det gäller avtalspensionerna. EG-domstolen har i Barberfallet fastslagit att det är olagligt med olika pens-

ionsåldrar, och eftersom avtalspensionerna är samordnade med det offentliga pensionssystemet måste man också ha med det offentliga.

Lotta Westerhäll: Vi har här exemplifierat med flera åtgärder som har vidtagits under årens lopp för att samordna de nationella socialförsäkringarna, men det finns ytterligare några: sådana som ligger på det socialpolitiska EU-området och också sådana som kräver nationell politisk vilja för att genomföras. Tidigare nämndes förenklingen av samordningsförordningen 1408. Den kommer säkerligen på sikt att underlätta – det är i varje fall förhoppningen – en samordning mellan de nationella systemen. När det gäller de konvergenssträvanden som 1992 syntes i det här dokumentet är det klart att man formulerar vissa gemensamma mål. Och man uppsätter en viss tid. Innan man har kommit fram till ett visst år skall man ha nått vissa mål. Hur effektiva de målsättningarna egentligen är kan diskuteras.

Vidare har man i rent vetenskapliga sammanhang lekt med tanken på att man skulle ha en fiktiv sextonde stat som i dag ännu inte existerar, och det skulle finnas ett socialförsäkringssystem som gällde för denna sextonde stat. Sedan skulle den enskilde kunna välja om hon eller han ville ha det socialförsäkringssystem som de olika reglerna i förordningen 1408 utvisar eller den sextonde statens system. Den socialpolitiska strävan med detta var att de försäkringssystem, framför allt i södra Europa, som resursmässigt låg betydligt lägre än systemen i norra och nordvästra Europa skulle höjas. Man har också arbetat teoretiskt med något som man har kallat för *the social snake*, den sociala ormen som ringlar sig uppåt osv.

Det är väl bra att man jobbar på det socialpolitiska området, men jag tror också att väldigt mycket kommer an på de nationella staterna och den politiska vilja som man visar där för att verkligen få till stånd en integration. Jag tycker att det blir påtagligt när det gäller t.ex. Öresundsregionen. Vi vill att det skall vara en ökad rörlighet över sundet. I det fallet är vi väldigt integrationsvänliga och tänker oss alla barriärer som kan förefinnas för att minska den här rörligheten. Vi vill alltså ta bort de barriärerna. På ett sätt skulle man kunna säga att om man vore riktigt integrationsvänlig skulle detta gälla hela EU och inte bara där vi för tillfället har något intresse.

Om man väljer Öresundsperspektivet tror jag att man kan göra mycket inom ramen för det rådande systemet, dvs. att man även fortsättningsvis vidhåller samordnings- och koordineringstanken och inte i första hand bygger på harmonisering. Givetvis kan man säga att det är upp till Danmark och Sverige att försöka stifta så likartade lagar som möjligt på socialförsäkringsområdet om det nu är så att man vill åstadkomma det här. Men man kan också komma vidare lite grann genom t.ex. konventioner. Och vi har ju nordiska konventioner. Man får ha sådana konventioner som inte strider mot, som det står, principerna och andan i förordningen 1408. Det innebär att de får vara mycket fördelaktigare än förordningen bara de inte diskriminerar andra EU-medborgare.

Det är också intressant att studera hur man har gjort i vissa områden, som t.ex. vid gränserna mellan Holland, Belgien och Luxemburg osv. Där är det en otrolig rörlighet över gränserna. Man har försökt överbrygga barriärer som har upplevts som frustrerande. Inte minst har man arbetat med en ge-

mensam organisation och gemensamma informationscentraler osv. för att underlätta migration och integration på det här området.

1999/2000:SfU3
Bilaga 2

Jag stannar där.

Ordföranden: Tack för det! Då bryter vi för en paus på ungefär 20 minuter. Kl. 10.20 ses vi här inne igen.

Förhandlingarna återupptogs kl. 10.25.

Bo Könberg (fp): Jag tyckte att den genomgång som Anna Christensen gjorde var mycket intressant. Jag har bara ett par detaljfrågor.

Det är klart att det finns skillnader även om det är harmoniserat. En sådan som jag tror att du inte nämnde är att våra danska vänner valde en helt annan väg än ATP för att lösa sin standardpension.

Anna Christensen: De har ju ett skattefinansierat system.

Bo Könberg (fp): Den fråga jag tänkte ställa var närmast hur du ser på det föreslagna nya brittiska systemet. Är det i riktning mot harmonisering, eller bidrar det till att hålla britterna utanför huvudfåran i Europa?

Anna Christensen: Såvitt jag förstår stundar inte några särskilt stora eller genomgripande förändringar i det brittiska systemet. Det är inte tal om att gå över till det europeiska standardskyddet. Det som har väckt mest uppmärksamhet under senare år är väl förändringarna i socialbidraget. Man har slagit ihop socialbidraget med arbetslöshetsförsäkringen och skapat det s.k. *Job Seekers' Allowance*. Det som nu är allra mest brännande är ändringarna i socialbidraget som skall göra det lite svårare för ensamstående kvinnor att vara hemma med sina barn. Men såvitt jag förstår planeras det inte några stora förändringar. Man kan alltså inte se någon tendens att det brittiska systemet skulle närma sig det europeiska systemet.

Ronny Olander (s): Fru ordförande! Med tanke på att tiden går fort under den här hearingen skall jag ställa en fråga av ja- eller nej karaktär till Anna Christensen. Du talade om att de europeiska länderna har likartade problem när det gäller demografi och socialförsäkringssystem. Vi har ungefär samma färdriktning. Talade du i det sammanhanget också om de elva ansökarländerna? Har de samma karaktär och inriktning?

Anna Christensen: Nej, det gjorde jag inte, dels därför att jag inte är tillräckligt bekant med dem, dels därför att socialförsäkringen är så väldigt beroende av den nivå som man har kommit fram till i den industriella utvecklingen. Som jag sade är socialförsäkringen ett barn av industrisamhället och lönearbetet. I länder som fortfarande är präglade av jordbruksarbete ser det inte alls likadant ut.

Portugal och Grekland är de två fattigaste av de nuvarande medlemsländerna. Socialförsäkringssystemen ser där ganska annorlunda ut. Däremot har man i Spanien och i Italien den vanliga europeiska modellen. Jag talade inte om de nya länderna, och jag tror att det blir en helt annan typ av problem där.

Lennart Klockare (s): Jag funderar ändå över de nya länder som är aktuella i samband med utvidgningen av EU. Vad kommer denna att innebära med

tanke på att välfärden ser olika ut i de enskilda länderna? Kan det innebära att man använder socialförsäkringen som ett konkurrensmedel, där arbetskraften rör sig mot länder med en god välfärd? Eller kan det också få effekten att arbetsgivarna flyttar till länder där välfärden inte är lika väl utbyggd och där kostnader för välfärd osv. blir lägre, dvs. att man använder detta som en konkurrensmetod? Ett enskilt medlemsland i EMU kan ju inte devalvera, men det kan kanske använda socialförsäkringarna som ett konkurrensmedel för att locka till sig arbetskraft.

Anna Christensen: Vi har ju redan det här problemet. Om man kommer till en tysk byggarbetsplats så kommer man att finna att en väldigt stor del av dem som arbetar där är *self employed*, alltså s.k. egenföretagare från Polen. Detta med att flytta produktionen till länder där framför allt arbetskraften är billigare – det är trots allt lönenivån som betyder allra mest – det problemet har vi redan.

Du ställde också en specifik fråga om detta med att konkurrera med låga socialförsäkringsavgifter och om det kan bli ett sätt att dra till sig arbetstillfällena och arbetsuppgifter. Ja, den risken finns naturligtvis, och det här är ju en väldigt viktig fråga. Vi har nu ett läge där kapitalet är absolut rörligt. De stora företagen kan flytta på sig i enlighet med sin logik. Det är inget fel med det. De tittar på kostnaderna. Men de är helt rörliga.

Den europeiska arbetaren är inte rörlig. Vi må bygga ut 1408 hur mycket som helst; kvar står språket. Man kan inte flytta fritt med familj och barn till ett annat land. Den uppsagde Volvoarbetaren *kan* inte flytta till Gent med sin förvärvsarbetande hustru och sina barn som går i skolan och bygga upp ett likvärdigt socialt liv där. Detta är en ojämnhet: Kapitalet kan röra på sig, men arbetaren kan inte röra på sig. Det är arbetaren som har ett fosterland, tvärtemot vad Marx trodde. Han kan inte röra på sig.

Det här har, tycker jag, skapat ett ojämnt styrkeförhållande. Välfärdsstaterna är ju så nationella. Inte minst den svenska välfärdsstaten är ju oerhört nationellt inriktad, medan däremot företagsidan är helt internationell. Jag tror att inom de närmaste decennierna så kommer vi nog att få se att de europeiska välfärdsstaterna sammansluter sig och kanske blir tvungna att vara lite solidariska med varandra och inte bara med sina egna medborgare för att skapa den rätta balansen. Det skall alltså vara en balans. Vi har dynamiken så att säga i kapitalet, men mot detta skall då ställas välfärdsstaten, som jag tror är nödvändig för att upprätthålla stabilitet på lång sikt. Jag tror att det kommer att bli det mest spännande som vi kommer att få se, och det kommer inte att handla om några direktiv, tror jag, utan om att de europeiska välfärdsstaterna börjar se vad man skall göra. Tyskland har börjat. Jag tycker att vi skulle hänga på.

Bjarne Almström: Jag tänkte bara göra en väldigt kort kommentar till det här att konkurrera med arbetsgivaravgifter. I det här koordinationssystemet, 1408, skall man vara försäkrad och betala avgifter i det land där man arbetar, och så finns det möjligheter att sända ut arbetstagare, eller sig själv om man är egenföretagare, till ett annat land för att arbeta där och då betala arbetsgivaravgifter från utsändningslandet, alltså hemlandet. Även om volymen kanske inte är så där våldsamt stor finns det ändå betydande motsättningar

mellan medlemsstaterna om vad som är acceptabelt och när man kan vara utsänd. Det är alltså så att man kan skicka personer från länder med låga arbetsgivaravgifter att arbeta i länder med högre, vilket inte ses särskilt positivt där. Där finns det en del motsättningar.

I Sverige ser vi det inte riktigt på det sättet. Däremot har vi inte alldeles lätt att hantera dem som vill bo i Sverige och arbeta i Danmark och företag som vill ha sin personal stationerad i Danmark och boende i Sverige för att dra fördel av de låga danska arbetsgivaravgifterna.

Alf Eckerhall: Jag vill knyta an lite grann till Lennart Klockares fråga, kanske på ett lite annorlunda sätt.

När vi i vårt land – och kanske är det så i andra länder också – talar om socialförsäkringar etc. tänker vi väl huvudsakligen på förmånssystemen och vilka förmåner som ges. Detta gäller även Anna Christensens anförande, som jag uppfattade det. En viktig fråga tycker jag ändå är betalningssidan.

Vi är ju när det gäller våra personliga försäkringar vana vid att det skall vara kongruens mellan den risk vi tecknar försäkringen för och avgiften till försäkringen. Annars vänder vi oss till ett annat försäkringsbolag som iakttar sådan kongruens. I vårt land har vi ju inte följt det där så noga, utan tvärtom har vi, tycker jag, gömt stora kostnader i avgifter som inte har varit möjliga att påverka. Det tror jag är till skada. Nu har det ju skett en del ändringar, men dem har man ändrat tillbaka igen. Om vi tar sjukförsäkringen t.ex. skulle vi före den första eller andra Hagarundan betala den själva. Sedan blev den så att säga gratis, och sedan infördes en egenavgift igen som nu är avskaffad.

Men det fanns heller inte någon kongruens mellan avgifterna. De togs ut dubbelt upp jämfört med vad det kostade. Jag skulle gärna vilja be om en kompletterande synpunkt från Anna Christensen på den här punkten om hur viktigt det här är och om de skillnader som finns. Vi vet ju att man ofta i andra länder tillämpar en fifty-fifty-princip, så att man har egenavgifter till hälften. Detta har en pedagogisk uppgift; i varje fall säger man det i andra länder när jag har frågat om detta. Därför skulle jag vilja att du tar upp dels fördelningen, dels att man ligger rätt i nivå, så att det inte blir stora överuttag som vi har haft i våra försäkringar där pengarna har använts till något annat ändamål. Då kan man förlora tilltron i viss mån till försäkringen.

Lennart Klockare (s): Jag hade bara en kort följdfråga till Anna Christensen. Anna säger att det nog kommer att lösa sig så att det blir en bättre balans inom socialförsäkringarna, om jag uppfattade det riktigt. Det skulle innebära att de nordiska länderna, som har en relativt väl utbyggd försäkringsverksamhet måste försämrade den medan andra så att säga förbättrar sig, och så möts man någonstans i mittskiktet. Till det kommer då att man, om man vill ha trygghet, måste ha kollektiva avtalslösningar eller privata alternativ i större omfattning. Var det så du menade?

Anna Christensen: Vad gäller den första frågan om finansieringen av försäkringssystemen: Hade jag haft mer än tio minuter på mig så skulle jag ha sagt någonting om detta, för det är ju en viktig fråga.

Det är ju riktigt, som vi hörde nyss, att våra svenska socialförsäkringsavgifter i grunden mera liknar en typ av skatt, dels därför att de inte hålls avskilda från andra medel när de når statsmakterna, dels därför att t.ex. avgifter tas ut även på lönedelar som inte ger någon rätt till förmåner. Det sker alltså en omfördelning.

Då är det ganska intressant att jämföra med låt oss säga det tyska systemet, där man ju från början har haft en sträng ekvivalensprincip. Det var en ren slump att det blev så. Jag kan berätta att den berömde Bismarck ville ha en allmän ålderspension finansierad av tobaksskatten, men han fick inte igenom det på det politiska planet. Därför blev det som det blev, och därför säger man att det tyska systemet är uppbyggt på ekvivalensprincipen och ligger närmare den privata försäkringen.

Men tendensen i det tyska systemet, liksom i det franska systemet, är att det sker allt större utjämningar och att skatteinslaget blir större. Det tyska systemet har i dag mycket större omfördelningseffekter än vad det hade under perioden omedelbart efter andra världskriget. Tendensen i de här gamla systemen, som alltså har byggt på ekvivalensprincipen, är utan tvivel att de får ett större fördelningsinslag. Bostadsbidrag och sådant där spelar ju också en allt större roll, och Tyskland måste snart införa en grundpension. Det går inte att låta folk leva på *Sozialhilfe*. Tendensen går alltså i den riktningen.

Sedan går jag över till vad du sade om delade avgifter. Ja, det är ju på många sätt ett sunt system. Hur man än vrider och vänder på det så är det ju alltid produktionen som måste betala socialförsäkringen, och i det långa loppet blir ju arbetstagarna inte fattigare därför att en del avgifter läggs på dem. Så där har jag inga idéer om att: Nej, så orättvist mot arbetstagarna, eller att det skulle vara en social försämring. Det är en fråga om någonting helt annat.

Jag går då över till den andra frågan. Nja, jag uttryckte mig nog inte riktigt klart. Är det så att man skall skapa så att säga en bättre förhandlingsposition i förhållande till kapitalet; skall man då förhandla sig fram så måste det bli någon typ av miniminivåer. Vi kan inte förhandla oss fram till ett pensionsystem som ger lika enorma förmåner som det franska pensionssystemet till de gynnade. Det är en helt omöjlig tanke. Det blir någon typ av miniminivå. Det är ju ingenting som hindrar ett visst land att hålla en högre nivå, men man får då också ta de konsekvenser som kan följa när det gäller hur företagen väljer att investera.

Jag tror att det här kan vara en nyttig erfarenhet för Sverige, som är en välfärdsstat, men alltid har varit en välfärdsstat med så att säga ett dubbelt ansikte. Den bortvända sidan har varit den enormt framgångsrika exportindustrin som har finansierat välfärden. Man får vara realistisk och se att de här sakerna hänger ihop, men det gäller att skapa en rimlig förhandlingssituation, och den är inte rimlig när företagsamheten flyttar på sig och socialförsäkringssystemen är strikt nationella och så att säga inte samordnar sig i den här förhandlingssituationen.

Margit Gennser (m): Det är så länge sedan jag begärde ordet, så en del har väl sagts sedan dess.

EU har ju ett mål, och det är konvergens. Konvergens innebär egentligen att vi tar bort olikheter och skapar likhet. Konkurrens – det kan vara med pris, men det gäller i lika hög grad institutionell konkurrens – är det som skapar dynamik. Är det inte risk då, ifall man arbetar mycket med så att säga juridiskt arbete för att skapa likhet, att vi får mindre av institutionell konkurrens och då mindre av dynamik, som jag förstår att Europa behöver med den mycket stora arbetslöshet som vi har. Därför skulle jag också vilja fråga: Är det egentligen inte så att all utveckling har kännetecknats av att man både imiterar och fjärrar sig? Jag tycker kanske att det har blivit lite för mycket betoning på att socialförsäkring, skattesystem osv. likformas. Det gäller också att de skiljer sig åt så att det kommer fram innovationer osv. Därför borde egentligen frågan vara: Hur skall vi undvika en konvergens som skadar dynamiken?

Anna Christensen: Ja, jag är ju inte den som brukar tala om att vi skall sätta upp stora kommittéer osv. för att till varje pris samordna. Vad jag talade om är ett närmande som har skett utan någon formell samordning och som jag tolkar på det sättet att samma problem får likartade lösningar, särskilt om det finns en gemensam normativ tradition. Om du menar att också institutionella ordningar, t.ex. en väldigt låg socialförsäkring, skulle vara en typ av institutionell konkurrens som också måste uppmuntras liksom all annan konkurrens, då håller jag inte med dig. Det är riktigt att det ligger en dynamik i konkurrens, men mot denna dynamik, som ju verkligen är viktig, skall också stå säkrandet av försörjningen. Det är någonting annat. Det är ett motstående mål. Jag tror inte att konkurrens där, alltså konkurrens om den lägsta, mest företagsvänliga nivån, leder till några goda effekter på lång sikt. Tvärtom gäller det just att finna balans mellan den dynamiska marknaden, som alltså skapar välbefindandet, och social stabilitet eller social rättvisa – vilket man nu vill kalla det; jag tycker att de ligger nära varandra – som också måste garanteras för att denna dynamiska marknadsekonomi skall hålla på lång sikt.

Margit Gennser (m): Jag skall ta upp ett praktiskt problem som vi två känner till. Vi kommer ju från Skåne, och där har vi ju problemet med gränsgångarna mellan Helsingborg och Helsingör, Malmö och Köpenhamn osv. där vi har olika pensionssystem. Då har en del landstings- och kommunalmän sagt att vi måste ha en särslagstiftning för Öresundsregionen, men det verkar lite opraktiskt. Varför kan man inte i stället säga att danskar som bor i Sverige eller tvärtom – de som väljer att bo på ett ställe och arbeta på det andra – kan få välja system? De får välja och sedan är det valt. Man skall alltså inte kunna utnyttja skillnaderna direkt, men man får göra ett långsiktigt val. Då hade vi kommit bort från de här problemen och hade naturligtvis också kunnat anpassa lönerna till detta. Det kan vara besvärligare när det gäller t.ex. skolfrågor, men det skulle säkert gå att lösa. Vi har löst det t.ex. i yrkesutbildningen.

Det finns andra sätt att göra det. Schweizarna hade tidigare sina gränsgångare, alltså arbetskraft som kom utifrån. Det var därför landet inte gick med i EES. När man åkte hem som portugis, spanjor eller vad det nu var tog man sin pensionspott med sig hem, och så var det ett avslutat kapitel, både

för Schweiz och för dem som flyttade hem som då kunde investera i nytt hus, nytt företag eller en pensionsförsäkring.

Anna Christensen: Jag som numera är från Skåne känner ju till de här skillnaderna mellan det danska och det svenska systemet, och det är ju enorma skillnader, just därför att den danska socialförsäkringen alltid har varit skattefinansierad och inte avgiftsfinansierad.

Jag måste säga att jag å ena sidan inte har så grundliga kunskaper så att jag kan ta ställning till någon teknisk lösning. Å andra sidan ser jag det här som någonting mycket lovande. Hur har olika europeiska samordnade lösningar kommit fram, om inte genom att man har tvingats lösa praktiska problem på ett vettigt sätt! Grunden för hela den underbara 1408 är ju de bilaterala överenskommelser som träffades mellan olika länder för att lösa de praktiska problemen. Men jag håller med om att man faktiskt måste tänka igenom det här så att det inte blir någon fånig typ av social shopping så att säga, för det tror jag inte heller – även om det är strategiskt – främjar utvecklingen av vare sig näringsliv eller välfärd på lång sikt. Det kommer inom ett antal år. Nu är bron snart färdig. Det blir underbart, men det kommer att accentuera de här problemen. Men jag är inte tillräckligt kunnig och insatt för att nu kunna säga på vilket sätt vi skall lösa det här tekniskt.

Kerstin-Maria Stalin (mp): En sak som vi faktiskt inte har berört alls är de studerande. Där är jag lite nyfiken på hur likheter och olikheter ser ut samt närmande och fjärmande vad beträffar studerande och socialförsäkringar.

Anna Christensen: Ja, något vet jag om det. Det som ofta innebär problem är ju sjukförsäkringen, och det har aldrig varit något problem i det svenska eller det brittiska systemet, därför att alla som är bosatta i landet omfattas. Däremot har det ju varit problem i de system där från början bara den arbetande befolkningen var med. Men nu har ju alla europeiska system inordnat också de studerande i den obligatoriska sjukförsäkringen. Om svenska studenter reser till Tyskland eller Frankrike tar de ju, under en kort tid i alla fall, sin svenska försäkring med sig, men annars tillhör man alltså sjukförsäkringen. Ett stort och gemensamt problem kommer ju att bli på vilket sätt man i pensionshänseende skall värdera studier, och där ser man ju också gemensamma tendenser i många länder. I det tyska systemet har ju studiemedelsår givit pensionspoäng, och vi skall ju införa det i vårt nya pensionssystem, även om det inte är klart.

Mitt svar på frågan är att eftersom en allt större grupp av befolkningen under en allt längre period av livet faktiskt är studerande måste den frågan lösas. Den är löst när det gäller sjukvårdsförsäkringen. Sedan kommer vi nog att få se olika lösningar när det gäller först och främst pensionerna, men kanske också a-kassa.

Claes Tenggren: Jag vill bara göra ett litet tillägg till vad Anna Christensen sade här. När det gäller förordning 1408 har rådet ganska nyligen antagit ett förslag som innebär just att studenter blir en del av samordningssystemet och alltså kommer att omfattas av förordning 1408.

När det gäller studenter kan man väl säga följande: Lagtekniskt sett när det gäller samordning har man infört en definition av vilka personer som kan anses som studenter. Om de är försäkrade kan de alltså utnyttja samordningsreglerna. Flera system omfattar personer som studerar även om de så att säga inte är definierade som studenter. De är, som Anna Christensen säger, redan en del av 1408, men den här specifika gruppen för vilken det krävs en definition omfattas alltså nu av det här förslaget som nyligen har antagits av rådet.

Anna Christensen: Ja, visst är det så att de allra flesta omfattades tidigare. Det räcker ju att vara med i någon av de här försäkringarna, och de flesta studenter brukar vara skyddade i försäkringen för olycksfall i arbetet. Det har de alltid varit i Tyskland t.ex., inte bara sådana som går på yrkesutbildning, utan alla som studerar täcks av den försäkringen.

Claes Tenggren: Om man tar det svenska systemet så är ju alla försäkrade som är bosatta här. Vi skiljer inte på om de studerar eller inte. I andra länder har man särskilda system för studenterna. Problemet är just hur man samordnar försäkringarna om de tillfälligt vistas i ett annat land, och den frågan har nu i viss begränsad mån lösts, framför allt vad gäller rätten till sjukvårdsförmåner. Detta har skett genom att studenter kommer att omfattas av förordningen 1408.

Willy Söderdahl: Jag har en fråga som gäller kostnaderna för socialförsäkringssystemen. Om nu systemen närmar sig varandra borde ju kostnaderna göra det samma. Jag undrar: Är det så att vi har en jämförelsevis hög kostnad, och har i så fall övriga medlemsländer kostnadsökningar att vänta eller är det vi som måste sänka våra kostnader? Ser man några linjer i kostnadsutvecklingen bland medlemsstaterna?

Anna Christensen: Om man tittar på de här olika uppställningarna – det finns en uppställning i det senaste numret av *The Economist* – är ju det vanliga att Tyskland kommer högst. Tyskland är uppe i 42 % nu. Under kommer de övriga europeiska länderna som ligger ganska nära varandra, och sedan kommer Storbritannien som ligger betydligt lägre.

Nu skall man vara väldigt försiktig när man läser de här sammanställningarna. För det första måste man ju beakta om sjukvårdsförsäkringen ingår i socialförsäkringsavgifterna eller inte. Det gör den i Tyskland och är en väldigt stor del av sjukförsäkringen, men inte i Sverige och inte i Storbritannien. Sedan måste man också beakta om utgående socialersättningar beskattas eller inte beskattas. Så egentligen är det svårt att verkligen jämföra vilken som är högst och vilken som är lägst, men den grova bilden är ju att Tyskland brukar komma först i de här uppställningarna. Sverige ligger någonstans under. Skillnaderna mellan Frankrike, Tyskland, Sverige, Holland, Spanien, Italien etc. är inte särskilt stora, men sedan kommer Storbritannien betydligt lägre. Men där har man hela sjukvårdssystemet utanför socialförsäkringen, och man har mycket höga utgifter för *income support*, bostadsbidrag och andra typer av inkomstförstärkningar till lågavlönade familjer, som går helt utanför socialförsäkringssystemet.

Det är också det land som har mest privata försäkringar och företagsanknutna pensionssystem. Vi följs åt, men Storbritannien har hunnit klart längre.

Ordföranden: Då avslutar vi denna del och går vidare till Per Lundborg som har möjlighet att ge oss ett litet anförande. Per Lundborg är representant från FIEF, Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning. Han skall närma sig den fråga som har varit uppe lite till och från och gäller utvidgningen.

Per Lundborg: Jag skall tala en del om konsekvenserna av utvidgningen av EU och det faktum att arbetskraften i de elva potentiellt nya medlemsländerna kommer att få fritt tillträde till den europeiska arbetsmarknaden inklusive den svenska. Jag kommer i ganska hög grad också att tala om de inhemska svenska regleringarna som i det här sammanhanget har en stor betydelse för omfattningen av den invandring som vi kan förvänta oss.

Låt mig först säga att dessa elva medlemsländer kommer att få tillgång till de fyra friheterna – fri rörlighet för varor, fri rörlighet för tjänster, fri rörlighet för kapital och fri rörlighet för arbetskraft. Av dessa fyra friheter är de tre första, dvs. handel, tjänster och kapitalrörelser, tämligen okontroversiella, eftersom det är ganska lätt att visa att om vi tillåter t.ex. fri handel får vi förbättringar av välfärden i båda de länder som det handlar om. Detsamma gäller kapital och tjänster. Det är mer kontroversiellt om fri rörlighet för arbetskraft har positiva effekter för enskilda länder. En sak törs vi säga, och det är ett väldigt viktigt faktum, nämligen att om vi tillåter arbetskraften från de nya medlemsländerna att röra sig till EU kommer den sammantagna bruttonationalprodukten i de elva medlemsländerna och i EU att öka till följd av detta. Det tror jag att vi vågar säga. Däremot vågar vi inte säga om enskilda länder nödvändigtvis tjänar på det hela. Ännu mindre vågar vi säga att olika grupper i dessa länder tjänar på det.

I den allra enklaste nationalekonomiska modellen för migration kommer fri arbetskraftsinvandring att leda till en förhöjning av bruttonationalprodukten. Men detta är egentligen inte ett speciellt robust resultat, utan gör man lite ändrade antaganden kan man få andra resultat. Om fri rörlighet kommer att ha en positiv eller negativ effekt på svensk BNP tror jag inte att någon egentligen vågar säga. Men trots allt, som jag sade från början, vet vi att BNP i länderna sammantaget kommer att öka, och det tycker jag är ett väldigt viktigt argument och ett starkt argument för att vi skall ha en positiv grundhållning i fråga om detta.

Jag skall börja med att tala lite grann om vilken potential som det finns för invandring. Då måste man ha klart för sig att det är vissa faktum som är mycket väsentliga för att vi skall få se en stor arbetskraftsrörlighet från ett land till ett annat. Det allra viktigaste i detta sammanhang får man nog ändå säga är att det skall finnas stora reallöneskillnader för att vi skall få se arbetskraftsinvandring. Vi vet att vi har mycket stora reallöneskillnader mellan t.ex. Sverige och de nya kandidatländerna. Reallönerna varierar naturligtvis mellan dessa kandidatländer. Men vi kan säga att de kanske har från 20 % av Sveriges BNP till drygt 50 % av Sveriges BNP om vi ser på de fattigaste länderna, som är de baltiska staterna, och Slovenien, som är det rikaste lan-

det. Men det är alltså mycket stora reallöneskillnader, och dessa reallöneskillnader ger mycket starka incitament för utvandring från dessa länder. Individerna i dessa kandidatländer kommer att ha en hel del att vinna ekonomiskt på migration.

Ett annat viktigt faktum är att det rör sig om en mycket stor arbetskraft här. Det rör sig om ca 50 miljoner arbetare. Det är alltså väldigt många som kommer att ha mycket att vinna på migrationen. Om vi jämför med utvidgningen då de sydeuropeiska länderna blev medlemmar, dvs. Spanien, Portugal och Grekland, så var reallöneskillnaderna inte alls lika stora, och arbetskraften i dessa länder var ungefär hälften så stor som den är i dessa kandidatländer.

Ett tredje viktigt faktum är det geografiska avståndet. Vi vet att det är litet. Därför kommer flyttkostnaderna att vara väldigt små.

Slutsatsen av detta är att den potentiella – jag understryker verkligen ordet potentiella – invandringen är mycket stor från dessa länder till Sverige och andra EU-länder. Men nu är ju inte den potentiella invandringen samma sak som den faktiska invandringen. Så även om det finns många som skulle kunna tänka sig att utvandra, är det en helt annan sak hur många som faktiskt kommer att göra det. I realiteten kommer den faktiska invandringen i mycket hög grad att bestämmas av antalet lediga jobb i invandringsländerna. Detta ser vi mycket tydligt när vi tittar tillbaka på invandringen från Finland till Sverige. De stora invandringsflödena kom då vi hade lediga jobb i Sverige och då alla svenskar som ville var sysselsatta. Då fylldes det på genom invandring. Det var i princip under riktiga högkonjunkturer som vi fick se en mycket kraftig invandring.

Varför får vi bara invandring när vi har vakanser? Jo, det beror på att den inhemska arbetsmarknaden är starkt reglerad. Om vi skulle jämföra den svenska arbetsmarknaden med den amerikanska, som inte är så starkt reglerad, och om man skulle ha fri arbetskraftsinvandring till USA, då skulle invandrarna kunna komma in där och börja bjuda under och på det viset få jobb utan att det från början finns vakanser. Men detta tillåts ju inte på en starkt reglerad arbetsmarknad som den svenska. På den svenska arbetsmarknaden får man invandring först när det uppstår vakanser som inga svenskar kan fylla.

I dag bestäms lönerna i förhandlingar, och de regleras i kollektivavtal. Invandrad arbetskraft kan inte komma in på den svenska arbetsmarknaden och bara bjuda under och tro att de skall få jobb på det viset. Arbetsgivare i Sverige kan inte utan vidare ersätta inhemsk arbetskraft med billig invandrad arbetskraft.

På den avreglerade arbetsmarknaden kan man dock bjuda under. Inhemsk arbetskraft kan ersättas av billigare invandrad arbetskraft. Om vi skall jämföra dessa system – invandring på en avreglerad arbetsmarknad och invandring på en starkt reglerad arbetsmarknad – skulle invandring på den avreglerade arbetsmarknaden leda till mycket större invandring. Den faktiska invandringen och den potentiella invandringen skulle bli i stort sett densamma. Vi skulle få sänkta löner i Sverige för den konkurrerande arbetskraften om vi hade en avreglerad arbetsmarknad. Men vi skulle få sänkta priser på varor och tjänster där dessa invandrare anställs.

Om man skall göra en bedömning av vilken invandring som vi kommer att få från dessa länder, måste man först och främst se på hur den inhemska regleringen av arbetsmarknaden ser ut. Det tror jag är den allra viktigaste aspekten på det hela. Nu har jag gjort en lite förenklad bild här. Det är inte alls på ett sådant sätt att vi inte får någon invandring på den reglerade arbetsmarknad som vi har om vi fortsätter med den, eftersom det finns avvikelser, och en del av dem är viktiga.

Först och främst finns det ju möjlighet för arbetskraften i de nya kandidatländerna om de blir medlemmar att komma hit och söka arbete här under en begränsad tid. Vad innebär det att man får komma hit och söka arbete? Detta är en mycket viktig fråga, framför allt för ett socialförsäkringsutskott. Om man inte har riktig kontroll över detta tror jag att det kan få en del icke önskvärda sociala konsekvenser. Det kan leda till att vi får en viss sökarbetslöshet från dessa länder. Det kan nämligen vara så att om man vet att man får komma in i Sverige och söka arbete så kan det bli ungefär som i u-länderna med inflyttningen till storstäderna där, att man får en stor mängd arbetskraft som tar tillfälliga jobb, är arbetslösa och tar tillfälliga jobb, osv. Då kan det uppstå en del sociala problem. Detta kan också göra det lite svårare för den inhemska arbetskraften att skaffa arbete. Den arbetslösa inhemska arbetskraften kan då få konkurrens från den invandrade arbetskraften. En slutsats som vi drog i utredningen om EU:s utvidgning var just att det behövdes lite tydligare regler för vad som skall gälla för rätten att söka arbete i andra länder.

En annan sak är att man framför allt i småföretag kan undvika kollektivavtal. Detta får också konsekvenser. En del småföretag skulle kunna anställa billig invandrad arbetskraft utan att omfattas av kollektivavtalet. Det är lätt att tänka sig att en arbetsgivare i Sverige säger till ett antal invandrare som kommer hit: Jag kan anställa er till 75 % av den svenska lönen. Om ni kräver kollektivavtal, då kan jag inte bedriva den här verksamheten. Men ni vet också att även om ni nu får bara 75 % av den svenska lönen så kommer det att vara dubbelt så mycket som ni skulle ha om ni var kvar i ert hemland.

Incitamenten för den invandrade arbetskraften att gå till facket och kräva kollektivavtal kanske saknas. I detta fall kan det alltså finnas ett konkurrensproblem på det viset att många småföretag omfattas av kollektivavtal. Vissa kan undvika kollektivavtal och ändå bedriva verksamheten därför att anställda invandrare inte kommer att ha incitament att kräva kollektivavtal.

En tredje viktig aspekt som gör att man får invandring även på en reglerad arbetsmarknad som vi har nu är att egenföretagare ju har rätt att invandra. Om man som byggnadssnickare från Polen eller Baltikum inte kan få arbete i Sverige kanske man kan komma hit och etablera sig som egenföretagare. Då kan man säga, när det gäller de krav på avkastning på verksamheten som man har om man kommer från Baltikum, att jämförelsenormen är vad man skulle tjäna om man var kvar i hemlandet. Detta gör att inhemska småföretagare skulle kunna få det betydligt svårare, eftersom de måste konkurrera med egenföretagare från dessa länder. Detta kan gälla speciellt i vissa branscher som byggbranschen, restaurangbranschen, städbranschen, m.m.

Sedan är det på det sättet att vissa delar av arbetsmarknaden i Sverige i dag inte är reglerad. Om arbetskraften i de sektorer som är mindre reglerade ser att de får konkurrens av invandrad arbetskraft finns det tendenser till att vi

får ökade nationella regleringar. Och det tror jag också kommer att bli en realitet, att de sektorer som inte är reglerade i dag sannolikt kommer att utsättas för mer regleringar.

Om vi får fri rörlighet för arbetskraft från kandidatländerna kommer det sannolikt att försvåra en avreglering av den svenska arbetsmarknaden. Man kan då hävda att detta lite grann kommer i konflikt med EMU-medlemskapet också, därför att om vi skall vara med i EMU och om vi inte har möjligheter att devalvera kronan i en krissituation då kräver ju det att vi har mycket större flexibilitet på arbetsmarknaden. Det är ju så att säga huvudresultatet från litteraturen om en gemensam valuta och resultatet från EMU-utredningen.

Jag tror alltså att det finns vissa spänningar som kan vara värda att beakta.

Ronny Olander (s): Det skulle vara intressant att få en värdering utifrån det som jag nämnde tidigare om lika förmåner eller jämförbara förmåner i samband med att t.ex. utstationeringsdirektivet diskuterades och senare antogs. Det har också att göra med utvidgningen av EU med de elva länderna, som Per Lundborg säger, och om vi får en socialpolitik eller en arbetsmarknadspolitik som innebär att vi får ungefär lika förmåner i de olika förmånsslagen eller om de bara är jämförbara. Det är det ena som jag funderar på.

Per Lundborg tog upp EMU. Vilka konsekvenser får det med tanke på första och andra steget i den ekonomiska monetära unionen när det handlar om samarbete kring konvergenskraven, valuta- och penningpolitiken i det sista steget och när det gäller skatte- och finanspolitiken? Får det återverkningar på socialpolitiken? Jag har själv ingen uppfattning. Men vissa debattörer ställer denna fråga allt oftare och då utifrån att man för in något som kallas automatiska stabilisatorer, vilket innebär att om vissa saker är uppfyllda återverkar de automatiskt på socialpolitiken, kanske i form av sänkta ersättningar och annat, eftersom man då inte, som Per Lundborg själv säger, längre kan smita ut bakvägen längre via devalvering.

Per Lundborg: Från mitt perspektiv kan jag inte säga att det finns speciellt mycket litteratur om hur arbetskraftsrörlighet påverkar nivåerna i socialförsäkringssystemen. Jag tror inte heller att man kan visa att den tidigare integrationen som vi har haft på något sätt skulle leda till att man tvingas sänka dessa krav. Det tror jag inte. Snarare är det väl så nu, i alla fall i inledningen, att EU ställer krav på kandidatländerna att de skall förbättra den sociala situationen innan de kan tänkas få bli medlemmar och att systemen i Europa måste vara mer snarlika innan de blir medlemmar. Jag tror inte att det finns någon större anledning att befara någon dumpning i det här fallet, om det var det som Ronny Olander var ute efter.

Ordföranden: Kan Per Lundborg svara på frågan om EMU?

Per Lundborg: Gällde frågan konvergenskraven och kandidatländerna?

Ronny Olander (s): Vad innebär det för svenskt vidkommande om Sverige beslutar sig för att bli medlem även i tredje steget som gäller den ekonomiska monetära unionen? När vi har en mer gemensam skatte- och finanspolitik, kommer det på något sätt att inverka på socialpolitiken, eller kommer social-

politiken fortfarande att vara mer av nationell karaktär i enlighet med vad vi tidigare har sagt under denna hearing?

Per Lundborg: Jag har svårt att tro att övergången till en gemensam valuta på något sätt skulle tvinga fram nivåskillnader i socialförsäkringssystemen. Det tror jag inte. Vad skulle krafterna vara där? Vilket växelkurssystem som man har tror jag inte påverkar den frågan.

Lotta Westerhäll: Jag skulle vilja ta upp den fråga som formulerades om att folk från kandidatländerna nog kommer hit och söker arbete och vad det innebär. Per Lundborg efterlyste tydligare regler. Han sade att det också finns risk för en sökarbetslöshet. Kommer det då inte att bli så att dessa personer kommer att omfattas av de sedvanliga EG-rättsliga reglerna när det gäller rätten att söka arbete. Man har ju rätt att vistas i ett EU-medlemsland under tre månader och söka arbete. Då är det tänkt att man skall vara försörjd från sitt hemland med det arbetslöshetsunderstöd som till äventyrs finns i detta hemland. Men om detta skulle vara så dåligt att det inte räcker till för vederbörande att försörja sig på får man ju titta på vilka nationella regler som finns i sökarbetslandet. Det innebär ju att vår socialtjänst kan så att säga effektueras. Det är ju en ganska stor debatt om hur långtgående det skyddet skall vara för människor från en annan EU-stat som söker arbete. Men samtidigt finns det regler som säger att man inte får hindra människor som saknar uppehållstillstånd att komma hit eller att tvinga dem att lämna landet av andra skäl än om det strider mot, som det står, *public health, public order and public security*. Det är de enda skälen. Det innebär ju då att mottagarlandet kommer att ha ett ansvar om man har en sådan nationell lagstiftning som ger utrymme för detta. Var Per Lundborgs tanke att man får se över den nationella lagstiftningen i akt och mening att kanske skydda den svenska arbetsmarknaden, så att den inte blir så konkurrensutsatt, vilket ju i ett större perspektiv kanske inte kan ses som så integrationsvänligt?

Per Lundborg: När vi arbetade med denna fråga i utredningen om EU:s utvidgning och gick till experter och frågade hur det ser ut i realiteten var alla lika bestämda, men alla gav olika svar. Dessutom kunde ingen svara på vad som händer om man får vara här i Sverige i t.ex. tre månader och söka jobb och under den tiden inte får jobb och avvisas. Hur länge är man avvisad? När kan man komma tillbaka? Kan man dyka upp i Tyskland veckan därpå? Det kunde ingen svara på. De regler som vi tyckte att det fanns anledning att verkligen klargöra gäller vad som skall gälla för att man skall undvika att få ett proletariat helt enkelt, om jag får uttrycka det lite drastiskt, som åker omkring och lever billigt och söker arbeten och får tillfälliga arbeten, i både svart och vit sektor och lever socialt oacceptabelt.

Birgitta Carlsson (c): Min fråga gäller utbildningsnivån. Om vi skall tänka oss att en massa människor kommer hit till oss från Östeuropa, ligger utbildningsnivån hos dem som är beredda att flytta på sig på den nivå som våra svenska företagare efterfrågar? Det finns ju problem i Sverige i dag på grund av att de arbeten som finns tillgängliga och lediga ställer stora krav på utbildning. Vilka möjligheter har då de människor från Östeuropa med sina språkkunskaper att ta arbeten i Sverige som kan vara lediga?

Per Lundborg: Det vet vi inte. Erfarenhetsmässigt kan man säga att högre utbildade personer har en större benägenhet att röra på sig än lågutbildade, därför att de har mer att vinna på en flytt. I vilken utsträckning de kan komma hit och konkurrera är också oerhört svårt att säga. Många säger att språket är ett hinder. Det finns inte speciellt mycket litteratur om just frågan om vilket hinder som språket är. Men jag tror inte heller att man skall överdriva den här språkbarriären.

Om vi ser tillbaka på 50- och 60-talen var det trots allt väldigt många människor som kom till Sverige och som inte kunde svenska och som ganska snabbt ändå kunde integreras och få jobb. En stor del av den finländska arbetskraft som kom hit kunde inte svenska. Det kunde inte heller en stor del av den sydeuropeiska arbetskraften. Det ser naturligtvis lite annorlunda ut i dag. I dag är ju kraven på språkkunskaper större. Men fortfarande finns det naturligtvis en hel del arbetsuppgifter kvar där det inte krävs speciellt mycket språkkunskaper i invandringslandet, åtminstone i vissa sektorer.

För de högutbildade kan man säga följande. Samtidigt som det finns stora företag där engelska mer eller mindre är det etablerade språket, på grund av att det är fråga om stora koncerner, finns det naturligtvis mindre företag som inte utan vidare skulle kunna anställa högutbildade personer från Östeuropa även om de kan engelska, utan de kräver svenska. Men vi har väldigt lite empiriskt material att utgå från.

Birgitta Carlsson (c): Jag har en kort följdfråga. Jag kommer själv från en kommun som har haft stor arbetskraftsinvandring – Skövde – där Volvo slukar otroligt mycket folk från olika länder. Men när man gör studiebesök på dessa företag i dag framgår det att man i dag inte kan få arbete där utan att behärska språket, eftersom det i dag ställs helt andra krav än tidigare. Då kunde man i princip gå in och ställa sig vid ett löpande band. Och det tog ju många år för en del innan de över huvud taget behärskade någon som helst svenska. Men vid kontakter med sådana företag sägs det att det är bra mycket svårare i dag att komma utifrån på grund av att kraven är mycket större i dag.

Per Lundborg: Ja, det är sannolikt på det sättet.

Anna Christensen: Per Lundborg talade om invandringens effekter på en reglerad arbetsmarknad, och vi har talat mycket om Sverige. Men man har samma problem i större delen av Europa. Även i Frankrike och Tyskland lyder 90–95 % av arbetsplatserna under centrala kollektivavtal, så hela Europa har en reglerad arbetsmarknad.

Det finns ett direktiv som angår en väldigt närliggande problematik, och det är just utstationeringsdirektivet, vilket innebär att om låt oss säga en byggentreprenör från Portugal, där lönenivån är betydligt lägre, kommer hit och tar med sig sina arbetstagare, så måste han när han skall utföra arbete i Sverige betala samma löner som svenska arbetare får. Och motsvarande gäller i andra delar av Europa. Det började väl egentligen i Frankrike som kände sig hotat av de väldigt duktiga men billiga portugisiska entreprenörerna.

Men detta, som alltså är ett nyligen antaget direktiv, innebär ju att EU skyddar den nationella lönenivån mot lönekonkurrens utifrån. Frågan inför

framtiden är då om man verkligen kommer att acceptera den andra lönekonnkurrens du nu talar om, när arbetstagarna så att säga kommer en och en och bjuder under, när man nyligen har sagt att man inte accepterar att företagare som tar med sig arbetstagare bjuder under. Vi kommer att få någon typ av reglering.

Det här är ett grundläggande problem. Ta situationen i Finland och Estland. Estland är ju ett av de nya medlemsländerna, och Finland har verkligen tagit Estland under sina vingars skugga. Nu har vi dock en riktig konflikt. Finska stuvare vägrar att ha någonting att göra med båtar med estnisk besättning och kräver, precis som vi gjorde i Britanniafallet, att de skall betalas löner i nivå med de finska stuvarlönerna. Då säger Estland: Det kan vi inte göra, för då skulle de få bättre betalt än statsministern. Sådana är alltså skillnaderna här.

Detta måste lösas på något sätt som varken är den ena lösningen, att de rika länderna satsar allt på att till varje pris bevara sin egen nationella nivå, eller den andra, att de fattiga satsar allt på att komma in och konkurrera fritt. Precis som jag sade förut måste det bli någon typ av balans som ger någon typ av skydd för en nationell lönenivå men samtidigt inte gör det totalt omöjligt för de nya länderna att konkurrera. Måste det inte bli något sådant?

Per Lundborg: Jag tror att det finns en kostnad med detta, och det är att fri arbetskraftsrörlighet internationellt kommer att tvinga fram mer av nationella regleringar och skapa mer stelhet. Det tror jag är en nackdel i det här sammanhanget. Om det sedan kommer att leda till något slags balans vet jag inte. Jag har lite svårt att se vilka krafter som skulle tvinga fram den balansen. Hur arbetsmarknaden ser ut i ett enskilt land som Sverige är ju i hög grad en fråga för arbetsmarknadens parter att komma överens om, och det kan vara svårt att se att dessa i någon högre grad skulle börja beakta potentiella invandrares intressen. De har de egna medlemmarnas intressen för ögonen.

Ronny Olander (s): Jag skulle fråga SAF:s representant Alf Eckerhall vilken uppfattning Svenska Arbetsgivareföreningen har när det gäller Sveriges eventuella medlemskap i det tredje steget, dvs. att bli fullvärdig medlem i EMU, den ekonomiska och monetära unionen. Är det SAF:s uppfattning att det på något sätt kommer att påverka eller få konsekvenser inom socialpolitiken eller på socialförsäkringsområdet?

Bo Könberg (fp): Jag tänkte gå tillbaka till en fråga som var uppe för en stund sedan, nämligen vad som gäller eller kommer att gälla för de personer från exempelvis de nya medlemsländerna som vill söka jobb i Sverige under den här tremånadersperioden. Om jag förstod det rätt fick ni från utredarnas sida väldigt olika svar – mycket bestämda men väldigt olika. Det borde väl ändå vara möjligt att reda ut vad som sker i dag, dvs. för dem som har denna rörlighet i dag. Den här debatten fanns ju också för 10–15 år sedan: Skulle t.ex. Danmark översvämmas av portugiser, eftersom skillnaden i levnadsstandard var så oerhörd? Åtminstone borde vi kunna reda ut hur det blir för en irländsk asfaltkokare eller en grekisk lantarbetare som i dag flyttar till Tyskland eller Sverige. Har han under de här tre månaderna rätt till socialbidrag för att hålla sin försörjning uppe eller har han det inte?

Per Lundborg: Jag har inget bra svar på det. Den frågan är inte klart utredd.

Bjarne Almström: Själva poängen med tremånadersregeln är ju att det är den tid under vilken man har rätt till a-kassa från det gamla arbetslandet. Det är den man skall leva på under den här perioden. Tremånadersregeln är ingen rätt att befinna sig någonstans för att söka jobb, utan det är en rätt att ha med sig sin a-kassa från hemlandet.

Bo Könberg (fp): Så svaret är egentligen att detta problem egentligen inte finns i någon större skala. Kan den sökande arbetaren under de tre månaderna finna ett jobb gör han det; kan han det inte tar hans a-kassa slut.

Ulf Kristersson (m): Jag har en reflexion som ansluter till det som Anna Christensen var inne på för en stund sedan. Enkelt uttryckt vill väl alla kunna dra fördel av de billiga varor som kommer i spåren av den fria rörligheten för varor. Ingen vill dock löpa risken att bli utkonkurrerad av lägre kostnader för eget arbete på hemmaplan. Båda ståndpunkterna är tämligen mänskliga men inte alldeles kompatibla, kan man väl lugnt säga.

Du antydde avregleringens möjligheter och konsekvenserna av denna. Du går rätt långt och skisserar en ganska extrem avreglering där man i stort sett har en daglig auktion på arbetskraftspriserna. I ett sådant läge, det inser vi, skulle motståndet bli väldigt stort. Men man kan väl tänka sig en lösning som inte går fullt så långt. Det finns trots allt länder i världen som producerar ett betydande antal nya arbetstillfällen varje år utan att för den skull ha en totalt fri arbetsmarknad med denna ganska extrema form av prissättning på arbetskraft. I stället leder avregleringen där till att man öppnar för branscher och marknader som relativt sett är billigare än traditionella, inhemska branscher och marknader, och därmed blir det också möjligt för människor med relativt låg utbildning att komma till Sverige. Om det bara vore de högutbildade som kom till Sverige hade det här problemet inte funnits i realiteten. Nu är ju den svenska erfarenheten lite speciell. De senaste åren har det huvudsakligen varit flyktinginvandring som skapat nytillskott på den potentiella arbetsmarknaden.

Du talar också om balansen. I sitt extremfall är det en ganska tragisk balans som kan skapas: Fri rörlighet pressar upp kraven på reglering av arbetsmarknaden, vilket i sin tur gör rörligheten helt oanvändbar. Det var bara en reflexion, men jag vill gärna höra din reflexion på den reflexionen.

Per Lundborg: Du har förstås helt rätt i att jag renodlade detta väldigt starkt. Det gjorde jag medvetet för att det hela skulle framstå lite tydligare. Det finns naturligtvis alla möjliga mellanlägen. När det gäller vad som blir slutresultatet vill jag säga att utifrån dagens läge skulle fackliga organisationer ha större incitament att skapa hårdare regleringar i detta. Riktningen tror jag alltså är ganska klar. Det går inte åt det håll som du skissade, dvs. att man skulle närma sig något slags mellanlösning.

Sedan gällde det om ökad internationell rörlighet skulle leda till minskad nationell rörlighet. Det kanske inte nödvändigtvis kommer att leda till sådana regleringar som hämmar den inhemska rörligheten, dvs. internt i Sverige. Det tror jag inte att det behöver göra.

Ulf Kristersson (m): Jag uttryckte mig oklart. Jag menade inte heller att det skulle påverka den inhemska rörligheten. Jag menade att den balans du beskriver, vilken jag helt förstår, bli lite poänglös. Rörligheten skulle riskera att driva upp regleringsgraden, vilket i sin tur gör rörligheten mindre meningsfull eftersom det helt enkelt inte finns något att röra sig intill. Jag förstår din logik, men hela resonemanget blir helt poänglöst. Det du så korrekt beskriver är en intresserelation för dem som redan har arbete. Det här kanske antyder att med en ökad migration, ökad invandring av potentiell arbetskraft, är arbetsmarknadsregleringar inte längre en fråga för arbetsmarknadens parter allena. Det handlar om människor som inte har ett fotfäste på den svenska arbetsmarknaden, och politiken – i någon bemärkelse, europeisk eller nationell – har att ta hänsyn också till dem och bevaka deras intressen.

Per Lundborg: Det är sant. Det är ju många som hävdar att vi borde avreglera den svenska arbetsmarknaden så att de som är arbetslösa i dag skall få en större chans att komma in. Men gör vi det kommer också invandrare att lättare komma in på arbetsmarknaden. Det måste vi vara medvetna om. Detta har positiva effekter i vissa avseenden och negativa i andra.

Alf Eckerhall: Jag begärde ordet för att något hänga på Birgitta Carlssons inlägg och kanske också det Per Lundborg har redovisat. Jag antar att ni i er forskning också har tittat på motkrafter till det du har talat om. Det har ju mest varit fråga om invandring av arbetskraft, och motkraften är väl då utvandring av arbetstillfällen. Den frågan tycker jag är ganska intressant. Vi har ju historiskt sett en del exempel på sådan utvandring, av olika anledningar. Jag kan hoppa över aktuella exempel och ta ett par historiska. Textilindustrin är väl ett exempel. Ett annat är plastbåtstillverkningen på 70-talet. Vi hade då sådana regler i vårt land att det inte var möjligt att bedriva plastbåtstillverkning, och då vandrade denna tillverkning ut till Polen, om jag minns rätt. Jag tycker att det skulle vara intressant om du något ville belysa det jag kallar motkrafter, den andra aspekten på problemet.

Jag går sedan över till den fråga jag fick. Vi har inte tagit upp frågan ur det perspektivet, men vi driver vår linje därför att vi tror att det skulle gagna landet och näringslivet. När det gäller socialförsäkringssystem m.m. beror ju de på vad som finns i grunden, vad det är som kan betala dem. Man kan ju inte skriva ut checkar utan täckning. Rent allmänt gäller att ju bättre ekonomiska förhållanden och bakgrund man har att stå på, desto bättre och stabila försäkringssystem kan man ha. Om du i dina frågor till Per, Anna och mig lägger in något dolskt, att detta skulle vara ett utmärkt tillfälle att passa på att sänka nivåer osv., har jag inte någon förståelse ens för en sådan fråga.

Vi tycker rent allmänt från SAF:s sida att socialförsäkringarna bör vara avpassade så att de stimulerar arbete och ser till att arbetsmarknaden fungerar smidigt. De får inte konkurrera med arbete. Substitut för arbetsinkomst får inte konkurrera med förvärvsarbete, vilket jag med bestämdhet menar skedde i slutet av 80-talet och början av 90-talet, då det ekonomiskt inte spelade någon roll om man var på arbetet eller inte. Det kunde t.o.m. vara en ekonomisk fördel att inte vara på arbetet. Då, menar jag, har ni i det här huset och i den andra statsmakten gått för långt när det gäller att anpassa eller konstruera socialförsäkringssystem. Det blev också en självjustis i början av 90-talet där

bl.a. herr vice ordföranden fick vara med och hålla i yxan. Man kan alltså trösta sig med att sådana här problem reglerar sig själva på sikt. Men egentligen tycker jag att det är lite för defensivt. Man skall ha en viss framförhållning.

Nu pågår i debatten, t.ex. i lördags, en kampanj för att gå tillbaka till gamla system. Här tycker jag att man skall lära av det vi har kört i full funktion. Man skall inte, menar jag, uppnå höga nivåer till varje pris, utan man måste se på hur arbetsmarknaden fungerar. Det måste också, som jag tog upp i min fråga till Anna Christensen, finnas ett samband mellan förmån och avgift så att man får förståelse för systemen. Det är väldigt viktigt. Det finns inga gratisluncher, har vi lärt vi oss nu, utan det måste betalas.

Jag hoppas att detta skall vara tillfredsställande. I så fall hoppas jag att du tycker att svaret är ganska positivt på den här punkten.

Ronny Olander (s): Det finns ju en del i den allmänna debatten, vilken du själv åberopar, som för in även resonemangen kring socialpolitik när det gäller ett eventuellt fullt medlemskap. Därför tyckte jag att det var viktigt att fråga arbetsmarknadens parter hur de ser på detta, om de har gjort värderingar och diskuterat de här frågorna. Det är icke oväsentligt att även detta finns med, så att det inte bara förs ett resonemang kring valutaunionen. Det var för att inhämta kunskap på området som jag ställde frågan.

Alf Eckerhall: Låt mig då tillägga som representant främst för betalarsidan – får vi väl ändå säga, med de avgiftssystem som vi har – att detta är problem och frågor som vi alltid har synpunkter på. Vi har haft det i mycket stor utsträckning under senare år, i alla fall sedan början av 80-talet då våra system började bli lite övertunga.

Anna-Stina Elfving: Jag ville bara svara Alf, för jag antar att det var den kampanj som TCO är ute med som han menade. Jag vill inte ha någon debatt om det här, men jag vill ändå klargöra att vi inte strävar efter någon återgång till gamla regler. Man har gjort förändringar som har lett till orättvisor, och vi tycker att de behöver rättas till. Men det är inte det gamla systemet vi vill tillbaka till.

Per Lundborg: Jag skall kanske kommentera det Alf Eckerhall sade om utflyttningen av arbetstillfällen. Om man har ett rikt och ett fattigt land och öppnar för fri rörlighet mellan dessa länder skall ju kapitalet röra sig från det rika landet till det fattiga och arbetskraften från det fattiga till det rika landet. Det är väl det vi kommer att få se. Det är ju helt naturligt att det blir ökade investeringar i de länder som kommer att bli medlemmar. Det innebär en anpassning till de komparativa fördelar som finns och totalt sett ett bättre utnyttjande av de resurser som sammantaget finns i länderna. Det är också därför vi kan förvänta oss att det kommer att leda till ökad välfärd totalt sett.

Man skall däremot inte tro att det kommer att leda till något slags långsiktig arbetslöshet i Sverige att kapital flyttar ut härifrån. Det gör det inte. Vi får ändrade kapitalintensiteter i de här två länderna; det är det som är anpassningen och det är däri välfärdsvinsterna ligger. Arbetslösheten bestäms av andra faktorer.

Ordföranden: Tack för det, Per. Då har vi kommit till slutet på den här utfrågningen som vi från socialförsäkringsutskottet har arrangerat. Jag skall inte sammanfatta vad som har sagts; jag tror att det är en ganska svår för att inte säga omöjlig uppgift. Däremot vill jag framföra ett mycket varmt tack till samtliga medverkande och deltagande i denna utfrågning. För oss i utskottet har detta varit värdefullt, och det är någonting som vi kommer att ha mycket glädje av i vår fortsatta diskussion. Tack skall ni ha, allesammans.

1999/2000:SfU3
Bilaga 2

Socialrådet Kerstin Ödman, Sveriges ständiga representation i Bryssel

Professor Anna Christensen, Lunds universitet

Docent Per Lundborg, Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning (FIEF)

Professor Lotta Westerhäll, Göteborgs Universitet

Socialdepartementet

Ann-Christin Tauberman

Håkan Martin Rahm

Marianne Jenryd

Europaparlamentet

Marianne Eriksson (v)

Riksförsäkringsverket

Ingrid Pettersson

Bjarne Almström

Europeiska Kommissionens Generaldirektorat V (Arbetsmarknad, sysselsättning och socialpolitik)

Claes Tenggren

SAF

Alf Eckerhall

Hans Gidhagen

LO

Tore Lidbom

Palle Carlsson

Ellen Linder

TCO

Anna-Stina Elfving

Fredrik Fällman

EU-nämnden

Willy Söderdahl (v)

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	3
Motionerna	4
Motioner väckta med anledning av propositionen.....	4
Motioner väckta under allmänna motionstiden 1998	4
Offentlig utfrågning	4
Utskottet	5
Socialförsäkringens nuvarande personkrets	5
Allmänt om förslaget till socialförsäkringslag (SofL).....	7
Propositionen	7
Motion.....	8
Utskottets ställningstagande.....	8
Den bosättningsbaserade försäkringen.....	9
Propositionen	9
Motion.....	10
Utskottets ställningstagande.....	11
Den arbetsbaserade försäkringen	11
Propositionen	11
Principer för försäkringsvillkor och begreppet arbete i Sverige.....	11
Speciella försäkringssituationer.....	12
De arbetsbaserade förmånerna m.m.	13
Särskilda villkor för den arbetsbaserade försäkringen.....	13
Särskilda personkategorier	14
Propositionen	14
Utlandsstuderande och statsanställda m.fl.	14
Biståndsarbetare	15
Motioner.....	16
Utskottets ställningstagande	17
Förmåner vid vistelse utomlands	17
Bosättningsbaserade förmåner	17
Arbetsbaserade förmåner.....	18
ATP-förbindelse.....	18
Handläggningsfrågor och överklaganden m.m.	19
Om EG-rättsliga konsekvenser	20
Propositionen	20
Allmänt.....	20
EG-rättsliga konsekvenser för bosättningsbaserade förmåner ...	20
EG-rättsliga konsekvenser för arbetsbaserade förmåner	21
Om EG-rättsliga konsekvenser beträffande förmåner vid utlandsvistelse	21
Motioner.....	22
Utskottets ställningstagande	22
Kostnader	24
Ikraftträdande och övergångsbestämmelser m.m.	24

Propositionen	24
Motion.....	25
Utskottets ställningstagande	25
Lagförslagen	26
Hemställan	26
Reservationer	28
1. Arbetslöshetsförsäkringen (mom. 1).....	28
2. Bosättningsbegreppen (mom. 2)	29
3. Biståndsarbetare och femårsgränsen (mom. 3)	29
4. Grängångare (mom. 5).....	30
5. Betalningsrutiner vid sjukvård (mom. 6)	31
6. Information (mom. 7).....	31
Särskilt yttrande	32
Arbetslöshetsförsäkringen (mom. 1).....	32
Offentlig utfrågning om socialförsäkringen och EU.....	98