

# Kommittédirektiv



Svensk social trygghet i en internationell värld

---

**Dir.**  
**2014:109**

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juli 2014

## Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och deras tillämpning utifrån de nya förutsättningar som globaliseringen ger i en unionsrättslig och internationell kontext. Syftet är att ta fram ett tydligt, hållbart och lättillgängligt regelverk avseende försäkringstillhörighet, som skapar goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet samt en effektiv och rättssäker myndighetsadministration.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och redogöra för unionsrättens regelverk som är av betydelse för de sociala trygghetssystemen, liksom de svenska reglernas förenlighet med dessa,
- kartlägga rörlighetsmönster, behovet av statistik och myndigheternas administration av internationella ärenden,
- analysera hur försäkringsvillkoren i de svenska trygghetssystemen förhåller sig till unionsrätten och internationella förhållanden i övrigt,
- analysera hur relevanta regler samspelar med andra nationella regelverk, exempelvis socialavgifts- och skattelagstiftningen,
- lämna förslag på vilka principer som ska gälla, främst avseende försäkringstillhörighet, och
- lämna förslag på hur regelverket ska vara utformat för en effektiv och rättssäker administration.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2016.

## **De sociala trygghetssystemen och dess utmaningar i ett internationellt perspektiv**

Inför tillträdet till EES-avtalet 1994 genomfördes en regelöversyn för att anpassa de svenska trygghetssystemen till de nya förutsättningar som medlemskapet i EES, och senare EU, skulle komma att medföra. Översynen presenterades i betänkandet Social trygghet och EES (SOU 1993:115). I begreppet sociala trygghetssystem ingår i det här sammanhanget förmåner inom den allmänna socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen samt hälso- och sjukvården.

Sedan översynen på 1990-talet har genomgripande ändringar i regelverken ägt rum både nationellt och på unionsnivå. Dessutom har kunskapen om EU:s funktionssätt, liksom förståelsen för hur unionsrätten påverkar de svenska regelverken, ökat. Till detta kommer de nya förutsättningar som globaliseringen och utvecklingen av den inre marknaden innebär.

### *Ändrade förutsättningar i omvärlden ökar kraven på de sociala trygghetssystemen*

Ändrade förutsättningar i Sverige och omvärlden skapar nya behov avseende de sociala trygghetssystemens utformning. Med ändrade förutsättningar avses i detta sammanhang bl.a. ändrade migrations- och arbetsmönster, demografiska förändringar samt nya företagsstrukturer tillsammans med övriga effekter som uppstår till följd av den ökande globaliseringen.

Globaliseringen, och den migration som följer i dess spår, har stor inverkan på den svenska samhällsutvecklingen. Migrationen inom EU ökar liksom migrationen till och från länder utanför EU, s.k. tredjeland. Samtidigt har den traditionella uppfattningen att migration handlar om förflyttningar från en plats till en annan, där migranten avser att bosätta sig permanent, visat sig allt mer otillräcklig för att beskriva vår tids migrationsmönster. I dag finns det en tendens att människor, i högre utsträckning än tidigare, temporärt bor i andra länder än sitt ursprungsland.

Det blir också vanligare att personer bor i ett land men arbetar i ett annat. Dessutom är svenska arbetstagare i allt högre

utsträckning verksamma i länder utanför Sverige, antingen i svenska eller i utländska företag, under kortare eller längre kontraktperioder. Fler utlandsägda företag etableras i Sverige och många svenska företag är beroende av utländska marknader för både produktion och avsättning. Till detta kommer att även andra grupper rör sig i en större omfattning, exempelvis studenter, forskare och pensionärer. Dessa aspekter av globaliseringen är betydelsefulla då den svenska ekonomin sedan länge är internationellt integrerad.

Det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring som har varit ikraft sedan 2008 innebär ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Den ökade migrationen bidrar till tillväxt och underlättar företagens och de offentliga arbetsgivarnas rekrytering. I en globaliserad värld krävs att konkurrenskraftiga företag kan utvecklas i Sverige.

#### *Unionsrätten – ett område under ständig utveckling*

Enligt EU:s fördrag är fri rörlighet för personer en grundläggande rättighet. I fördraget regleras även rätten till likabehandling av EU-medborgare. Vidare ska medlemsstaternas sociala trygghetssystem samordnas för att underlätta personers rörlighet inom unionen. Utformningen av de sociala trygghetssystemen ligger dock utanför EU:s kompetens. Det är därmed medlemsstaterna, med beaktande av unionsrätten, som självständigt utformar sina nationella trygghetssystem. Följden är att det inom EU finns lika många olika sociala trygghetssystem som det finns medlemsstater. De olika systemen kan leda till ökade risker för att personer som rör sig mellan olika länder går miste om intjänade rättigheter, att de blir dubbelförsäkrade eller helt förlorar rätten till förmåner från någon medlemsstat. Detta kan i sin tur utgöra allvarliga hinder mot den fria rörligheten inom EU. För att undvika detta föreskriver EU:s grundläggande fördrag att nödvändiga åtgärder ska vidtas för att upprätthålla principen om den fria rörligheten för personer. Mot denna bakgrund har ett omfångsrikt regelverk arbetats fram inom EU i syfte att samordna medlemsstaternas sociala trygghetssystem.

De första samordningsbestämmelserna antogs redan 1958 och gällde ursprungligen migrerande arbetstagares och deras familjemedlemmars rätt till samordning av medlemsstaternas sociala trygghetssystem. Samordningsbestämmelserna syftar till att:

- fastställa i vilket land en person ska vara försäkrad (lagval),
- garantera likabehandling och hindra otillbörlig diskriminering,
- skapa förutsättningar för att lägga samman försäkringsperioder intjänade i olika medlemsstater,
- ange principer för utbetalning av förmåner i andra medlemsstater (s.k. export),
- fastställa principer för beräkning av kostnadsfördelning mellan medlemsstaterna och
- underlätta administrativt samarbete mellan nationella myndigheter.

Regelverket har löpande omarbetats och anpassats till utvecklingen i samhället samt till rättspraxis på området. Bland annat har framväxten av nya typer av nationella sociala trygghetsförmåner och den gradvisa utvidgningen av EU till att omfatta fler medlemsstater medfört att reglerna och tillämpningen inom EU kontinuerligt utvecklats. Numera talas det i större utsträckning om unionsmedborgarskapet och de rättigheter som följer med detta. De aktuella bestämmelserna omfattar nu inte enbart arbetstagare och deras familjemedlemmar utan samtliga personer som rör sig inom EU. Samordningsbestämmelserna återfinns sedan maj 2010 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordningen), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (tillämpningsförordningen) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar. EU:s regelverk om samordning av

social trygghet tillämpas även i EES-länderna (Norge, Island och Liechtenstein) och Schweiz.

En annan unionsrättsakt som har stor betydelse för rätten till fri rörlighet för personer inom EU/EES, men även för medlemsstaternas sociala trygghetssystem, är Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, även kallat rörlighetsdirektivet. Direktivet reglerar under vilka omständigheter som unionsmedborgare har rätt att fritt vistas och bosätta sig i andra medlemsstater. Direktivet inverkar på vilka som ska omfattas av svenska sociala trygghetsförmåner, och därmed på deras rätt till, främst, de bosättningsbaserade förmånerna.

Såväl på nationell som på EU-nivå har behovet av arbetskraft och kompetens uppmärksammats genom framtagandet av ett antal rättsakter som rör invandring från tredjeland till EU för bl.a. arbetstagare och studenter. Det gäller t.ex. rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat. Dessa innehåller också bestämmelser som hänvisar till likabehandling och rätt till sociala trygghetsförmåner.

Liknande principer om rätt till social trygghet och likabehandling men också utbetalning av vissa förmåner utanför EU finns även i de associerings-, samarbets- och stabiliseringsavtal som EU ingår med vissa länder utanför unionen.

#### *Framtida behov av adekvata sociala trygghetssystem*

Globaliseringen, den ökade migrationen, utvecklingen av den inre marknaden och den ökade personrörligheten, medför att det ställs större krav på att de sociala trygghetssystemen ska vara

adekvata och hållbara. Detta gäller såväl för nationella system som för de regelverk som reglerar hur sådana förhåller sig till varandra när personer rör sig till och från Sverige. Här avses rörlighet både inom och utanför EU/EES-området.

För att underlätta samordningen av social trygghet för personer som rör sig till eller från Sverige behövs ett tydligt och väl fungerande regelverk. Ett sådant regelverk kan skapa förutsättningar för att Sverige fortsatt kan vara ett attraktivt land för bl.a. arbetstagare och företag. Ett väl utformat nationellt system som inte hindrar rörlighet är särskilt viktigt, inte minst då den demografiska utvecklingen gör att Sverige, liksom många andra länder, i framtiden kommer att behöva ytterligare arbetskraft.

### **Behovet av en utredning**

Mot bakgrund av de nya förutsättningarna och behoven vad avser personrörlighet till och från Sverige samt de förändringar som skett inom främst unionsrätten behöver den svenska lagstiftningen avseende vem som ska omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen (försäkringstillhörighet) återigen ses över. I detta sammanhang är det viktigt att även se över tillämpningen och administrationen av regelverken. Det finns ett behov av att analysera och se över hur det gällande svenska regelverket på området förhåller sig till de krav som en alltmer globaliserad värld med ändrade rörlighetsmönster ger upphov till. Varje land bestämmer hur deras nationella sociala trygghetssystem ska utformas. De sociala trygghetssystemen är dock inte enbart en nationell angelägenhet. Deras utformning och tillämpning har även stor betydelse för människor och företag som verkar i flera länder.

Initialt kan konstateras att det finns indikationer som pekar på ett antal nationella tolknings- och tillämpningsproblem på området. Bilden blir än mer komplex av att flera svenska aktörer är ansvariga för tillämpningen av samordningsreglerna. Det handlar bl.a. om Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, arbetslöshetskassorna, Skatteverket och landstingen. I vissa fall leder tillämpningen av unionsrätten och de nationella regelverken till olika bedömningar. Ett sådant exempel är pröv-

ningen av legal vistelse här i landet och om denna ska vara ett villkor för att ta del av svenska förmåner. En annan central fråga är när och hur en person ska omfattas av den svenska sociala tryggheten. Det svenska Solvit-centret, som är en del av ett EU-nätverk med samma namn och som har till uppdrag att lösa problem på den inre marknaden, hanterar många ärenden som rör social trygghet. Områdets komplexitet ger ofta upphov till tolknings- och tillämpningssvårigheter.

Till exempel finns det inom det sociala trygghetsområdet flera bosättningsbegrepp. Förutom det europeiska bosättningsbegreppet i förordningen finns bosättningsbegrepp i både socialförsäkringsbalken och i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Dessa har olika innebörd vilket skapar otydlighet i samordningen, i synnerhet när olika myndigheter tolkar begreppen olika. Följden blir osäkerhet om vad som gäller för rätt till svenska trygghetsförmåner.

Även avseende de arbetsbaserade förmånerna har det uppstått osäkerhet om vilka krav som gäller för rätt till svenska förmåner. Vad gäller rätten till arbetsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken har kravet tidigare varit att den försäkrade ska arbeta i Sverige för att vara försäkrad vid inkomstbortfall. Genom EU-domstolens dom i mål nr C-257/10 och Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2012 ref 44, de så kallade Bergströmdomarna, har detta delvis ändrats. Domarna har öppnat upp för personer som saknar inkomst intjänad i Sverige att ändå kunna ta del av inkomstbortfallsförsäkring enligt de svenska nationella reglerna i de fall de har arbetat inom EU/EES och flyttat till Sverige vid en tidpunkt som sammanfaller med en situation i svensk lagstiftning som innebär att den s.k. sjukpenninggrundade inkomsten är skyddad.

När det gäller samordningen av familjeförmåner finns också problemet att dessa avser att täcka olika kostnader och att de har olika konstruktion, både inom och mellan länder. När olika förmåner med olika konstruktioner ska samordnas kan det ibland vara till nackdel för de enskilda som bor eller arbetar i mer än ett medlemsland. Det är därför angeläget att analysera hur samordningen av förmånerna fungerar och vilka effekter nuvarande kategorisering för med sig, främst i förhållande till

våra grannländer, men även i förhållande till andra medlemsstater.

Inom förordningen finns olika begrepp till vilka det inte finns någon motsvarighet i svensk lagstiftning. Ett sådant exempel är begreppet familjemedlemmar. Det kan finnas behov av att se över det svenska regelverket i förhållande till de unionsrättsliga begreppen.

Det så kallade medlemsvillkoret som enligt svensk rätt måste uppfyllas för att en enskild ska få rätt till inkomstrelaterad ersättning är central för den svenska arbetslöshetsförsäringen. Innebörden av en enskilds medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa bör belysas ur ett unionsrättsligt perspektiv mot bakgrund av den praxis som utvecklats efter dom RÅ 2008 ref 90. Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) konstaterade att frågan om medlemskap i arbetslöshetskassorna är självständigt reglerad i förhållande till frågan om försäkringsskydd. Som reglerna är konstruerade finns det inte något hinder för en enskild att vara medlem i en arbetslöshetskassa även om man samtidigt omfattas av ett annat lands trygghetsystem. EU:s samordningsbestämmelser uttrycker dock klart att en enskild som omfattas av förordningarna enbart ska omfattas av ett lands lagstiftning. Regeringsrätten konstaterade vidare att medlemskap i en arbetslöshetskassa är en associationsrättslig fråga som inte omfattas av EU:s samordningsbestämmelser.

Vidare bör det observeras att hälso- och sjukvården utgör en social trygghetsförmån inom unionsrätten. I Sverige omfattas den dock inte av socialförsäkringslagstiftningen. Vårdgivarnas skyldigheter framgår i stället av hälso- och sjukvårdslagen där en av de grundläggande bestämmelserna anger att en god hälso- och sjukvård ska erbjudas åt dem som är bosatta i landstinget eller är kvarskrivna enligt folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Hälso- och sjukvården är alltså i huvudsak en bosättningsbaserad rättighet i Sverige. Kopplingen till folkbokföringslagens bosättningsbegrepp gör det möjligt att både fördela och härröra kostnaderna till ansvarigt landsting. Landstingen är både finansörer och tillhandahållare av hälso- och sjukvård. Sverige har alltså valt att ha ett decentraliserat hälso- och sjukvårdssystem där landstingen



har ett stort självbestämmande genom det kommunala självstyret. Att hälso- och sjukvården utgör en social trygghetsförmån inom unionsrätten, tillsammans med den omständigheten att olika myndigheter hanterar olika delar av de sociala trygghetssystemen, kan försvåra för personer som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet att ta del av svenska trygghetsförmåner, i synnerhet sjukvård.

Samordningsbestämmelserna påverkar också behörigheten att ta ut sociala avgifter för att finansiera de sociala trygghetssystemen.

En omständighet som särskilt har uppmärksammats i sammanhanget är att det, enligt den nationella lagstiftningen, inte fattas några beslut om försäkringstillhörighet innan en person ansöker om en social trygghetsförmån. Detta innebär att personer inte vet om de omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen, vilket kan ge upphov till otrygghet. Att en person vet sin försäkringstillhörighet är betydelsefullt även i andra sammanhang, t.ex. i förhållande till behovet av arbetsskadestatistik.

Slutligen kan tilläggas att det i dag saknas en grundläggande kunskapsöversikt över området vilket försvårar administrationen, tillämpningen och utvecklingen av regelverken.

Behovet att se över hur de nationella villkoren inom de sociala trygghetssystemen fungerar i förhållande till de ändrade förutsättningar som t.ex. den ökande globaliseringen och utvecklingen inom EU innebär är därför stort. Syftet är att, med utgångspunkt från vad som framkommer i en sådan översyn, föreslå nödvändiga förändringar för att öka rättssäkerheten för den enskilde samt att öka effektiviteten, ändamålsenligheten och hållbarheten i systemen.

## **Uppdraget**

En särskild utredare ges i uppdrag att göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och dess tillämpning utifrån en unionsrättslig och internationell kontext. Med de sociala trygghetssystemen avses i detta sammanhang den allmänna socialförsäkringen, hälso- och sjuk-

vården samt arbetslöshetsförsäkringen. Dessa regleras främst i socialförsäkringsbalken, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238) och lagen om arbetslöshetskassor (1997:239). Det kommunala ekonomiska biståndet, kollektivavtalen och de privata försäkringarna ska lämnas utanför. Översynen ska beakta de nationella särdragen inom de svenska sociala trygghetssystemen och utgå från det faktum att utformningen av dessa utgör nationell kompetens. Hänsyn ska tas till behovet av hållbara och transparenta system som bygger på legitimitet, effektivitet, rättssäkerhet och förutsägbarhet. Fokus ska därför ligga på att ta fram ett tydligt och lättillgängligt regelverk med tyngdpunkt på försäkringstillhörighet och att skapa goda förutsättningar för en effektiv och rättssäker myndighetsadministration. Översynen ska utgå från de nya förutsättningar som den ökande globaliseringen och ändrade rörlighets- och migrationsmönster medför.

För att möta dessa förutsättningar behövs ett nationellt socialt trygghetssystem med klara och tydliga regler. Systemet ska vara hållbart och fungera i en globaliserad värld samt underlätta rörligheten på arbetsmarknaden. Att stärka Sveriges konkurrenskraft med ett effektivt och hållbart socialt trygghetssystem är särskilt viktigt mot bakgrund av den demografiska utvecklingen.

Utredaren ska ha en bred ansats och beakta migrerande och tillfälligt bosatta personers liksom arbetsgivares behov. Som en del av probleminventeringen och analysen samt vid utformningen, är det också nödvändigt att inhämta relevant information om förhållandena i de nordiska länderna och EU:s övriga medlemsstater. Härvid är det viktigt att beakta Helsingforsavtalets överenskommelse om fri rörlighet mellan de nordiska länderna samt det nordiska Gränshinderrådets arbete för att förhindra att det i samband med lagstiftnings- och regelverksarbete uppstår nya gränshinder mellan de nordiska länderna.

### *Kartläggning*

Behovet av eventuella ändringar i de svenska sociala trygghetssystemen förutsätter en genomlysning av unionsrätten och hur

denna samspelar med nationell rätt. För att kunna utforma ett adekvat nationellt system krävs därutöver en förståelse för hur rörligheten till och från Sverige och dess bakomliggande drivkrafter fungerar. I syfte att följa utvecklingen och tillämpningen av regelverken finns således även ett behov att ta fram och vidareutveckla statistik och nyckeltal på området. Kartläggningen ska resultera i en kunskapsöversikt som läggs till grund för analysen och förslagen.

Utredaren ska därför

- kartlägga och redogöra för innehållet i de nationella bestämmelserna om försäkringstillhörighet, inklusive principerna i konventionerna om social trygghet,
- kartlägga och redogöra för innebörden av relevanta delar i unionsrätten och, på den sociala trygghetens område, det svenska regelverkets förenlighet med denna samt särskilt belysa de förändringar som har genomförts i unionsrätten, i synnerhet samordningsbestämmelserna och rätten till fri rörlighet för personer,
- kartlägga rörlighetsmönster till och från Sverige för personer och företag och fokusera på faktorer som är relevanta för utformningen av svenska villkor för försäkringstillhörighet, ersättningsnivåer och utbetalning av förmåner till personer som befinner sig i andra länder,
- kartlägga tillgänglig statistik och nyckeltal för att möjliggöra effektiv uppföljning och utvärdering på området, och
- kartlägga myndigheternas administration och hantering av internationella ärenden och myndigheternas samverkan sinsemellan som även ska omfatta arbetslöshetskassorna.

### *Analys*

Mot bakgrund av resultatet av kartläggningen samt de ändrade förutsättningarna i omvärlden och utvecklingen inom unionsrätten krävs en noggrann analys av vilka sociala trygghetsystem som Sverige behöver för att uppnå en väl fungerande personrörlighet över gränserna. Fokus i analysen ska ligga på när och hur en person som rör sig till eller från Sverige ska omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen. Centralt i denna

analys är de ramar och möjligheter som unionsrätten ger. Det finns också behov av ett mer flexibelt förhållningssätt, exempelvis när det gäller ökad utsändning och frivillig försäkring för migrerande personer som i dag inte uppfyller de svenska försäkringsvillkoren. I många länders sociala trygghetssystem, däribland Norges, är frivillig försäkring inom den allmänna försäkringen ett förekommande inslag som komplement till den obligatoriska försäkringen. Mot bakgrund av de förändrade rörlighetsmönstren bör behovet av en sådan försäkringsform som en del inom den allmänna svenska socialförsäkringen och hälso- och sjukvården därför analyseras.

När det gäller arbetslöshetsförsäkringen ska analysen avse hur medlemskapet i svensk arbetslöshetskassa och därigenom rätten till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning förhåller sig till unionsrätten.

Det finns behov av en bättre och mer effektiv samordning på myndighetsnivå. Detta är en förutsättning för att rättssäkerheten ska garanteras och för ett mer förutsägbart system för individen. Vilka personer som omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen avgörs, vid tillämpning av nationell lagstiftning, först när rätten till en förmån prövas. Det kan medföra svårigheter att veta vilka rättigheter och skyldigheter som finns mellan en person och de svenska trygghetssystemen. Svårigheterna uppstår för enskilda personer, arbetsgivare, berörda myndigheter och andra länder som tillämpar samordningsbestämmelserna.

Utredaren ska därför

- analysera hur försäkringsvillkoren i de svenska trygghetssystemen förhåller sig till unionsrätten och internationella förhållanden i övrigt,
- analysera i vilken mån villkoren för försäkringstillhörighet behöver förtydligas, förstärkas eller förändras i förhållande till unionsrätten och internationella förhållanden i övrigt. För förmåner inom socialförsäkringen gäller detta även förmånernas ersättningsnivåer och möjligheten till utbetalning vid bosättning i andra länder,
- analysera samordningsbestämmelserna för respektive riskkategori (de nio sakområden som finns i artikel 3 i förord-

ningen) och hur de förhåller sig till de svenska sociala trygghetssystemen,

- analysera behoven av att fortsätta omfattas av de svenska trygghetssystemen för vissa kategorier av personer, exempelvis studenter och till annan stat utsända personer och deras familjemedlemmar,
- analysera möjligheten till att vid sidan av den obligatoriska försäkringen i socialförsäkringsbalken och hälso- och sjukvårdslagen även inom dessa möjliggöra frivillig försäkring för personer som inte uppfyller försäkringsvillkoren,
- analysera hur de tillämpliga reglerna på det sociala trygghetsområdet samspelar med andra svenska regelverk på exempelvis socialavgifts-, skatte-, sociallagstiftnings-, folkbokförings-, hälso- och sjukvårds- och migrationsområdena,
- analysera hur administrationen av de sociala trygghetssystemen, i relevanta delar, kan effektiviseras och förbättras. För förmåner vid arbetslöshet ska analysen enbart röra arbetslöshetskassornas samverkan med andra myndigheter,
- analysera hur det kan tydliggöras för den enskilde om personen i fråga omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen, och
- analysera behovet av ytterligare statistik och nyckeltal för att möjliggöra effektiv uppföljning och utvärdering på området.

#### *Förslag*

Utifrån den kartläggning och analys som har gjorts, ska utredaren utarbeta förslag till relevanta åtgärder. Förslagen ska ta till vara intresset av en god balans mellan behovet av att bevara ett sammanhållet svenskt socialt trygghetssystem med hög legitimitet och de behov av internationell karaktär som finns. Förslagen ska vara utarbetade på ett sådant sätt att de är transparenta och lättförståeliga. Det står utredaren fritt att även lämna andra förslag som har nära samband med de uppdrag som lämnas i dessa direktiv.

Samtliga förslag ska utformas med beaktande av den svenska arbetsmarknadsmodellen och vara förenliga med unionsrätten och det nordiska samarbetets överenskommelser liksom ta i beaktande förutsättningarna för ökad personrörlighet. Förslagen ska även beakta och ta hänsyn till att förmånerna inom de svenska sociala trygghetssystemen finns i olika regelverk.

Förslagen ska i möjligaste mån vara utformade så att de inte ger upphov till situationer som försvårar för personer att röra sig till och från Sverige. Detta är särskilt angeläget i gränsregionerna där rörligheten är som störst.

Avgörande för ett adekvat svenskt trygghetssystem är att det innehåller väl definierade, lättförståeliga och stabila principer. Det gäller exempelvis för att kunna avgöra när en person ska omfattas av försäkringen, under vilka omständigheter förmåner kan betalas ut till personer bosatta i tredjeland och kopplingen mellan rättigheter och skyldigheter i försäkringen.

Medlemskapet i svensk arbetslöshetskassa är en central del av arbetslöshetsförsäkringen. Utgångspunkten för eventuella förslag bör vara att bevara medlemskapet i den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen bör hitta lösningar som möjliggör detta med hänsyn till unionsrätten.

För att en rättssäker och förutsägbar tillämpning av regelverket ska fungera i praktiken krävs enhetliga och effektiva rutiner liksom en väl fungerande myndighetssamverkan. I syfte att följa utvecklingen och tillämpningen av regelverken fordras dessutom ett väl utvecklat statistiskt underlag.

#### Utredaren ska

- föreslå vilka principer som bör gälla för de svenska sociala trygghetssystemen, främst avseende försäkringstillhörighet,
- föreslå hur det kan tydliggöras för den enskilde vad som krävs för att omfattas av de sociala trygghetssystemen, även i situationer när den enskilde inte begär en förmån,
- föreslå hur regelverket bör vara utformat för en effektiv och rättssäker administration,
- föreslå nödvändiga åtgärder för att förbättra berörda myndigheters administration och hantering av internatio-

nella ärenden liksom myndighetssamverkan. Vad avser samverkan kan förslagen även omfatta arbetslöshetskassorna,

- föreslå nödvändig statistik och nyckeltal för att möjliggöra en effektiv prognostisering, uppföljning och utvärdering på området,
- föreslå övriga ändringar i gällande svenska regelverk som rör socialförsäkringen samt hälso- och sjukvården och som utredaren finner nödvändiga utifrån den kartläggning och analys som gjorts, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Samtliga förslag ska värna försäkringsmässigheten och den finansiella hållbarheten i de svenska sociala trygghetssystemen.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) samt relevanta internationella regelverk.

Utredaren ska belysa vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna har för personer som rör sig mellan Sverige och de övriga EU-/EES-länderna, i synnerhet grannländerna.

Utredaren ska analysera hur de förslag som läggs kan utformas så att inte nya gränshinder uppstår mellan länder.

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska föra dialog med företrädare för relevanta myndigheter, organisationer och övriga aktörer, inklusive EU-

kommissionen och Nordiska ministerrådets sekretariat och beakta relevantt arbete som pågår inom Regeringskansliet och EU.

Utredaren ska samråda med Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04) och i arbetet kontinuerligt samråda med företrädare för Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Skatteverket och Arbetsförmedlingen ska på begäran bistå utredaren.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2016.

(Socialdepartementet)