

# Svensk social trygghet i en globaliserad värld

*Del 1*

*Betänkande av Utredningen om trygghetssystemen  
och internationell rörlighet*

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2017:05**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@wolterskluwer.se  
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24556-9

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Annika Strandhäll

Regeringen beslutade den 17 juli 2014 (dir. 2014:109) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och deras tillämpning utifrån de nya förutsättningar som globaliseringen ger i en unionsrättslig och internationell kontext. Syftet var att ta fram ett tydligt, hållbart och lättillgängligt regelverk avseende försäkringstillhörighet, som skulle skapa goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet samt en effektiv och rättssäker myndighetsadministration.

Regeringen beslutade den 10 december att ge utredningen tilläggsdirektiv (dir. 2015:133). Tilläggsdirektiven konstaterar att det i dag saknas bestämmelser i svensk lagstiftning om krav på uppehållsrätt enligt 3 a kap. utlänningslagen (2005:716) för att en person ska få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen avseende de bosättningsbaserade förmånerna. Regeringen anser att det är viktigt att tydliggöra vilka som vid migration till och från Sverige utifrån en unionsrättslig kontext ska ha tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen avseende de bosättningsbaserade förmånerna. Det bör vara ett krav att en person vistas lagligen i landet för att få tillgång till svenska bosättningsbaserade förmåner som ingår i tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om de sociala trygghetssystemen, i den mån unionsrätten tillåter det.

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

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

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

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

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

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

Textredigering och layout har utförts av Liselotte Larsson Kommittéservice.

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

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i januari 2017

Per Åkesson



# Innehåll

<b>Ordlista och förkortningar .....</b>	<b>27</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>33</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>55</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken .....	55
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	61
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	63
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor .....	64
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. ....	66
1.6 Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125) .....	67
1.7 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:000) .....	69
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.....	71
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning .....	72
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi.....	73

1.11	Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168) .....	74
1.12	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	75
1.13	Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) .....	77
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	80
<b>2</b>	<b>Uppdraget och dess genomförande .....</b>	<b>83</b>
2.1	Behov av översyn av de svenska sociala trygghetssystemen.....	85
2.2	Internationaliserad världsekonomi, samt förändrad demografi med ökad migration.....	86
2.3	Samordning av sociala trygghetssystem – internationell utveckling.....	90
2.4	Disposition av betänkandet .....	92
2.5	Möten med experter och sakkunniga .....	93
2.6	Resor och studiebesök .....	93
2.7	Vidtalade myndigheter, organisationer och forskare .....	94
2.8	Andra utredningar .....	94
<b>3</b>	<b>Bakgrund .....</b>	<b>97</b>
3.1	Internationellt, europeiskt och nordiskt samarbete.....	97
3.1.1	Det internationella samarbetet och dess utveckling .....	97
3.1.2	Det europeiska samarbetet och dess utveckling inom ramen för EU/EES.....	99
3.1.3	Det nordiska samarbetet och dess utveckling.....	108
3.2	Välfärdsmodeller i Europa .....	112
3.2.1	Bismarckmodellen.....	112
3.2.2	Beveridgemodellen.....	113



3.2.3	Den nordiska välfärdsmodellen .....	114
3.3	De svenska sociala trygghetssystemen .....	115
3.3.1	Vad ingår i den sociala tryggheten? .....	115
3.3.2	De sociala trygghetssystemens historia .....	116
3.3.3	Rättighet eller skyldighet .....	117
3.4	Den svenska förvaltningsmodellen .....	118
<b>4</b>	<b>Tidigare utredningar .....</b>	<b>123</b>
4.1	Utredningar om de sociala trygghetssystemen och EU .....	123
4.1.1	Utredningen om socialförsäkringen och EG .....	123
4.1.2	Utredningen om socialförsäkringens personkrets .....	126
4.1.3	Utredningen om EU:s utvidgning – konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m. ....	130
4.1.4	1999 års pensionsreform .....	131
4.1.5	Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol) .....	132
4.1.6	Socialförsäkringsutredningen .....	134
4.1.7	Kommittén för cirkulär migration och utveckling .....	135
4.1.8	Parlamentariska socialförsäkringsutredningen ....	136
4.2	Utredningar om förvaltning och EU .....	139
4.2.1	2006 års förvaltningskommitté .....	139
4.2.2	Förvaltningslagsutredningen .....	140
4.2.3	Utredningen om delaktighet i EU .....	141
<b>5</b>	<b>Statistik och rörlighetsmönster till och från Sverige .....</b>	<b>143</b>
5.1	Tillgängliga datakällor .....	143
5.1.1	Data hos Statistiska centralbyrån .....	143
5.1.2	Data hos Migrationsverket .....	146
5.1.3	Data hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten .....	147
5.1.4	Data hos Arbetsmiljöverket .....	148
5.1.5	Data hos Universitetskanslerämbetet .....	148
5.2	Rörlighetsmönster till Sverige .....	148

5.2.1	Uppehållsrätt, asylsökande och uppehållstillstånd i Sverige .....	149
5.2.2	Bosättning i Sverige.....	153
5.2.3	Arbete i Sverige som utlandsbosatt.....	159
5.2.4	Studier i Sverige.....	162
5.2.5	Utbetalning av förmåner till immigrerande personer .....	164
5.3	Rörlighetsmönster från Sverige .....	165
5.3.1	Utvandring från Sverige.....	165
5.3.2	Arbete utomlands.....	167
5.3.3	Studier utomlands .....	170
5.3.4	Utbetalning av förmåner till andra medlemsstater.....	171
5.4	Sammanfattning.....	174
<b>6</b>	<b>Översikt – tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen .....</b>	<b>177</b>
6.1	Socialförsäkringen .....	178
6.2	Hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel.....	189
6.3	Arbetslöshetsförsäkringen.....	192
<b>7</b>	<b>Finansiering av den sociala tryggheten .....</b>	<b>197</b>
7.1	Gällande svensk rätt .....	197
7.1.1	Socialavgifter .....	197
7.1.2	Fördelning av socialavgifterna.....	202
7.1.3	Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen .....	204
7.1.4	Finansiering av hälso- och sjukvården .....	205
7.2	Socialavgifter inom EU .....	205
7.2.1	Allmänna bestämmelser.....	207
7.2.2	Särskilda bestämmelser .....	208
7.2.3	Avtal om social trygghet.....	209
7.3	Skatteverkets hantering av socialavgifter .....	209
7.3.1	Arbete har utförts i Sverige .....	210
7.3.2	Arbete har utförts inom EU/EES-stat eller i stat som Sverige har ingått avtal med.....	210

7.3.3	Utsändning .....	210
7.3.4	Arbete i två eller flera länder.....	211
7.3.5	För- och efterskottsbetalningar.....	212
7.3.6	Utsändning utanför EU .....	212
7.3.7	Bosättningsbegreppet och socialavgifter.....	212
7.3.8	Utländsk arbetsgivare.....	213
<b>8</b>	<b>Folkbokföring.....</b>	<b>215</b>
8.1	Syftet med folkbokföring.....	215
8.2	Folkbokföring vid inflyttning från utlandet .....	216
8.2.1	Folkbokföring vid dubbel bosättning .....	217
8.2.2	Barns folkbokföring .....	218
8.2.3	Diplomater .....	219
8.2.4	Studenter .....	219
8.2.5	Arbetstagare.....	220
8.2.6	Arbetsökande .....	220
8.3	Utflyttning från Sverige .....	221
8.3.1	Avregistrering från folkbokföringen.....	221
8.4	Att flytta mellan de nordiska länderna .....	223
8.5	Särskilt om samordningsnummer .....	224
<b>9</b>	<b>Social trygghet och folkrätt.....</b>	<b>225</b>
9.1	Metod för att införliva internationella rättsakter.....	225
9.2	Förenta Nationerna .....	227
9.2.1	Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (AFMR) .....	227
9.2.2	Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (IKMPR).....	228
9.2.3	Internationella konventionen om sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter – IKESKR.....	229
9.2.4	FN:s konvention om barnets rättigheter .....	230
9.2.5	Konvention angående flyktingars rättsliga ställning (FN:s flyktingkonvention).....	233

9.3	Internationella arbetsorganisationen.....	234
9.4	Europarådet.....	238
9.4.1	Europakonventionen .....	239
9.4.2	Den europeiska sociala stadgan.....	244
9.5	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....	247
9.5.1	Sociala rättigheter i rättighetsstadgan.....	250
9.5.2	Relationen Europeiska social stadgan, rättighetsstadgan och Europakonventionen.....	253
<b>10</b>	<b>Rätt till fri rörlighet och likabehandling inom EU .....</b>	<b>255</b>
10.1	Den fria rörligheten och vilka persongrupper som omfattas.....	257
10.1.1	Arbetstagare .....	257
10.1.2	Arbetsökande.....	261
10.1.3	Familjemedlemmar.....	262
10.1.4	Studenter.....	264
10.1.5	Övriga unionsmedborgare – icke yrkesaktiva .....	264
10.1.6	Tredjelandsmedborgare .....	266
10.1.7	Tjänster och tjänsteutövande .....	267
10.2	Rörlighetsdirektivet.....	269
10.3	Likabehandling .....	279
10.3.1	Direkt diskriminering och grunder för rättfärdigande .....	280
10.3.2	Indirekt diskriminering och grunder för rättfärdigande .....	282
10.4	Tillgång till sociala förmåner .....	284
10.4.1	Sociala förmåner.....	285
10.4.2	EU-domstolens rättspraxis för tillgång till sociala förmåner i enlighet med förordning 492/2011 och förordning 883/2004..	287
10.4.3	Test om laglig bosättning i en medlemsstat för traditionella social trygghetsförmåner.....	299

<b>11</b>	<b>Förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen .....</b>	<b>303</b>
11.1	Allmänna bestämmelser.....	305
11.1.1	Personkretsen .....	306
11.1.2	Förordningens sakområden .....	310
11.1.3	Principerna.....	312
11.2	Fastställande av tillämplig lagstiftning.....	318
11.2.1	Bindande regler gällande tillämplig lagstiftning ..	318
11.2.2	Principen om en stats lagsstiftning .....	321
11.2.3	Tillämplig lagstiftning för offentligt anställda.....	324
11.2.4	Tillämplig lagstiftning för arbetslösa som är bosatta utanför den behöriga staten .....	324
11.2.5	Tillämplig lagstiftning för personer i militärtjänstgöring eller civil tjänstgöring.....	325
11.2.6	Tillämplig lagstiftning för flygpersonal.....	325
11.2.7	Tillämplig lagstiftning för sjömän .....	327
11.2.8	Yrkesaktiva och icke-yrkesaktiva .....	327
11.2.9	Tillämplig lagstiftning för icke yrkesaktiva .....	330
11.3	Särskilda bestämmelser om tillämplig lagstiftning.....	332
11.3.1	Tillämplig lagstiftning för utsända arbetstagare och egenföretagare .....	333
11.3.2	Tillämplig lagstiftning vid arbete i två eller flera medlemsstater.....	338
11.3.3	Undantag från bestämmelserna i artiklarna 11–15 .....	342
11.4	Förordningens sakområden.....	343
11.4.1	Förmåner vid sjukdom .....	343
11.4.2	Förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap.....	347
11.4.3	Förmåner vid invaliditet.....	348
11.4.4	Förmåner vid ålderdom samt förmåner till efterlevande .....	349
11.4.5	Förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar .....	352
11.4.6	Förmåner vid arbetslöshet .....	352
11.4.7	Familjeförmåner .....	355

11.4.8	Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner .....	357
11.4.9	Övriga förmåner.....	359
<b>12</b>	<b>Associeringsavtal och direktiv om social trygghet för tredjelandsmedborgare .....</b>	<b>361</b>
12.1	Tredjelandsmedborgare bosatta i EU.....	361
12.2	Associerings-, samarbets- och stabiliseringsavtal.....	365
12.2.1	EES-avtalet .....	366
12.2.2	Fri rörlighetsavtalet med Schweiz.....	367
12.2.3	Avtalet med Turkiet.....	369
12.2.4	Balkanavtalen.....	371
12.2.5	Europa-medelhavsavtalen .....	372
12.3	Migrationslagstiftning för rätt att resa in, vistas och arbeta i EU .....	375
12.3.1	Det europeiska asylsystemet – särskilt om skyddsgrundsdirektivet.....	376
12.3.2	Direktiv om ett kombinerat tillstånd för uppehåll och arbetstillstånd.....	379
12.3.3	Direktiv om företagsintern överföring.....	381
12.3.4	Direktiv för inresa och vistelse för rätt för anställning som säsongarbetare .....	382
12.3.5	Direktiv om familjeåterförening .....	382
12.3.6	Direktivet om EU-blåkort.....	383
12.3.7	Forskardirektivet.....	385
12.3.8	Direktiv om rätt för tredjelandsmedborgare att bli varaktigt bosatta i EU .....	387
<b>13</b>	<b>Samarbete och avtal inom området för social trygghet .</b>	<b>391</b>
13.1	Bilaterala avtal om social trygghet.....	391
13.1.1	Den materiella omfattningen.....	394
13.1.2	Den personella omfattningen.....	395
13.1.3	Likabehandling.....	396
13.1.4	Tillämplig lagstiftning.....	396
13.1.5	Sammanläggning.....	397
13.1.6	Beräkning av ålderspension .....	397
13.1.7	Export av förmåner .....	398

13.1.8	Administrativa bestämmelser .....	398
13.2	Det nordiska samarbetet inom social trygghet .....	398
13.2.1	Den nordiska samarbetsöverenskommelsen.....	399
13.3	Wienkonventionerna om diplomatiska och konsulära förbindelser .....	406
<b>14</b>	<b>Gränsöverskridande vård .....</b>	<b>409</b>
14.1	Allmänt om gränsöverskridande vård – EU .....	410
14.2	Tillgång till gränsöverskridande vård – samordningsbestämmelserna.....	411
14.2.1	Sverige behörig stat, tillgång till vård .....	412
14.2.2	Vård i stat som inte är behörig stat – nödvändig vård.....	414
14.2.3	Vård i stat som inte är behörig stat – planerad vård .....	415
14.2.4	Kostnads- och informationsansvar.....	422
14.3	Tredjelandsmedborgare och personer som inte omfattas av samordningsbestämmelserna.....	424
14.3.1	Avtal gällande sjukvårdsförmåner .....	425
14.3.2	Kostnadsansvar .....	429
<b>15</b>	<b>Administrativt samarbete .....</b>	<b>431</b>
15.1	Samordning av det internationella sociala trygghetsområdet.....	432
15.1.1	Administrativa EU-organ .....	432
15.1.2	EU:s samordningssystem för social trygghet – samarbetsstrukturer och -processer .....	434
15.1.3	Informationstillgänglighet och informationsutbyte.....	437
15.1.4	Andra samarbetsområden .....	438
15.2	Samarbete i enskilda ärenden .....	440
15.3	Aktörer på nationell nivå.....	442
15.3.1	Behörig myndighet .....	442
15.3.2	Behörig institution .....	443
15.3.3	Förbindelseorgan.....	443

15.4 Svenska myndigheter och andra aktörer .....	443
--	-----

## Del 2.

### **16 Allmänna överväganden.....447**

16.1 Utmaningar för de sociala trygghetssystemen i en allt mer globaliserad värld.....	448
16.2 Stabila och hållbara välfärdssystem förutsätter att tilliten till systemen upprätthålls .....	450
16.3 Principerna för de svenska sociala trygghetssystemen bör inte förändras .....	453
16.4 Bosättning och arbete bör fortsätta vara grunden svensk social trygghet och rätt till förmåner .....	455
16.4.1 Bosättning som grund för att omfattas av de sociala trygghetssystemen och rätt till förmåner .....	457
16.4.2 Arbete som grund att omfattas av social trygghet och rätt till förmåner .....	459

### **17 Tillämplig lagstiftning i gränsöverskridande situationer .....461**

17.1 Bedömning av huruvida en person omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen vid gränsöverskridande situationer.....	461
17.1.1 Bedömningsförfarandet .....	461
17.1.2 Bedömningsprocess .....	463
17.2 Möjligheten till intyg om att omfattas av social trygghet i Sverige i gränsöverskridande situationer.....	465
17.2.1 Rätt till beslut och intyg om en person är försäkrad enligt SFB.....	466

### **18 Arbete som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet .....469**

18.1 Arbete som villkor för att omfattas av svensk socialförsäkring.....	469
--	-----



18.2	Förvärvsarbete i SFB.....	470
18.2.1	Jämförelse mellan det EU-rättsliga arbetstagarbegreppet och det svenska begreppet förvärvsarbete i SFB.....	472
18.2.2	Definitioner av förvärvsarbete och olika arbetsformer.....	474
18.3	Verksamhet här i landet.....	477
18.4	Försäkringens början, upphörande och efterskyddstid.....	479
18.4.1	Försäkringens början.....	479
18.4.2	Försäkringens upphörande .....	481
18.4.3	Särskilda situationer för att fortsätta att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen .....	482
18.4.4	De svenska efterskyddsreglernas förenlighet med förordning 883/2004 .....	483
18.4.5	Efterskyddstiden ska inte förändras.....	484
18.5	Kvalifikationskrav för den arbetsbaserade försäkringen ....	485
18.5.1	Inga ytterligare kvalifikationskrav.....	489
18.6	Utsända arbetstagare av annan än statlig arbetsgivare.....	492
18.6.1	Allmänt om utsändning till och från Sverige (med undantag för statligt anställda) .....	492
18.6.2	Oförändrad huvudregel gällande tidsfrist för utsändning.....	500
18.6.3	Möjlighet att fortsatt vara försäkrad i som längst tre år vid utsändning.....	502
18.6.4	Utsända arbetstagare från Sverige .....	503
18.6.5	Utsändning av egenföretagare från Sverige.....	505
18.6.6	Utsändning av arbetstagare till Sverige .....	507
18.6.7	Utsändning av egenföretagare till Sverige.....	510
18.7	Frivillig försäkring för att omfattas av svensk social trygghet .....	512
18.7.1	Det norska systemet för frivillig försäkring .....	512
18.7.2	En svensk frivillig försäkring? .....	515

<b>19</b>	<b>Bosättning som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet .....</b>	<b>519</b>
19.1	Allmänt om bosättning som villkor för att omfattas av de sociala trygghetssystemen.....	519
19.2	Bosättning enligt SFB.....	521
19.2.1	Nuvarande bosättningsbegrepp i SFB .....	521
19.2.2	Särskilt om bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer .....	523
19.2.3	Vad innebär det EU-rättsliga bosättningsbegreppet? .....	524
19.2.4	Jämförelse mellan det EU-rättsliga bosättningsbegreppet och nuvarande bosättningsbegrepp i SFB.....	526
19.3	Överväganden och förslag .....	528
19.3.1	Tydligare skiljelinje mellan bosättning i gränsöverskridande- och icke gränsöverskridande situationer .....	528
19.3.2	Särskilt om socialförsäkringsrättslig bosättning i gränsöverskridande situationer .....	530
19.4	Barns bosättning.....	547
19.4.1	Barns bosättning ska bedömas enskilt .....	549
<b>20</b>	<b>EU-rättslig bosättning i Sverige .....</b>	<b>551</b>
20.1	Allmänt om EU-rättslig bosättning i Sverige .....	551
20.2	Tolkning av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet .....	553
<b>21</b>	<b>Tillgång till social trygghet för vissa särskilda personkategorier .....</b>	<b>555</b>
21.1	Biståndsarbetare och deras medföljande familjemedlemmar .....	555
21.1.1	Socialförsäkringsskydd för biståndarbetare .....	557
21.1.2	Efterskyddstid för medföljande till biståndsarbetare.....	559
21.2	Utsända statligt anställda och deras medföljande familjemedlemmar .....	561

21.2.1	Wienkonventionerna .....	561
21.2.2	Villkor för att omfattas av svensk social trygghet .....	562
21.2.3	Tidigare utredningar .....	565
21.2.4	Behov av att ändra det sociala trygghetsskyddet för medföljande familjemedlemmar till utsända statligt anställda .....	567
21.2.5	Socialförsäkringsskydd avseende bosättningsbaserade förmåner för medföljande familjemedlemmar .....	569
21.2.6	Socialförsäkringsskydd avseende arbetsbaserade förmåner för medföljande familjemedlemmar .....	571
21.2.7	Folkbokföring av utsända i svenska statens tjänst .....	574
21.3	Folkbokföring av lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat i Sverige .....	578
21.3.1	Allmänt om folkbokföringsreglerna .....	578
21.3.2	Anställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat (lönade konsulat) .....	579
21.3.3	Folkbokföring av lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat .....	579
<b>22</b>	<b>Uppehållsrätt och tillgång till förmåner .....</b>	<b>583</b>
22.1	Rörlighetsdirektivet – en översikt .....	583
22.2	Rörlighetsdirektivet i svensk rätt – en översikt .....	585
22.2.1	Laglig vistelse .....	586
22.3	Förutsättningar för uppehållsrätt – icke förvärvsaktiva .....	586
22.3.1	Belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem .....	587
22.3.2	Vad är ett socialt biståndssystem om vilka förmåner omfattar det? .....	589
22.3.3	Förutsättningar för uppehållsrätt för icke förvärvsaktiva i Sverige .....	592
22.3.4	Registrering av unionsmedborgare .....	597

22.4	Relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004 .....	598
22.4.1	Brey-målet i EU-domstolen .....	600
22.4.2	Dano-målet – strikt kontra extensiv tolkning.....	600
22.4.3	Kommissionen mot Förenade Kungariket – avgörandet i EU-domstolen .....	602
22.4.4	Sammanfattande kommentarer .....	603
22.5	Uppehållsrätt och tillgång till sociala trygghetsförmåner i Sverige .....	607
<b>23</b>	<b>Tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner i gränsöverskridande situationer .....</b>	<b>621</b>
23.1	Att omfattas av svensk social trygghet vid gränsöverskridande situationer.....	621
23.2	Socialförsäkringstillhörighet för personer som gör tillfälliga arbetsuppehåll .....	624
23.3	Att som bosatt (icke yrkesaktiv) i Sverige få rätt till arbetsbaserade förmåner .....	629
23.4	Principen om en behörig stat (exklusivitet) .....	635
23.4.1	EU-rätten.....	635
23.4.2	Den svenska regleringen i SFB och svensk rättspraxis .....	637
23.4.3	Socialförsäkringsskyddet och EU-rätten.....	639
23.5	Klassificering av förmåner, särskilt om föräldrapenning ...	642
23.5.1	Den svenska föräldrapenningen .....	643
23.5.2	Bakgrund gällande klassificeringen av föräldrapenning .....	645
23.5.3	Förordningens definition av familjeförmån samt EU-rättspraxis .....	646
23.5.4	Nuvarande klassificering kan bestå.....	652
23.6	Att omfattas av svensk social trygghet vid gränsöverskridande situationer genom arbete och bosättning för personer från stater utanför EU/EES.....	658
23.6.1	Ingen förändring av reglerna för medborgare från tredje land .....	659

23.7	Utbetalning av socialförsäkringsförmåner utomlands .....	661
23.7.1	Arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner .....	661
23.7.2	Bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.....	664
23.7.3	Rätt till utbetalning inom EU/EES .....	667
23.8	Krav på uppehållstillstånd för utbetalning av socialförsäkringsförmåner .....	669
23.8.1	Andra begränsningar av utbetalning av bosättningsbaserade förmåner .....	669
23.8.2	Fortsatt utbetalning av bosättningsbaserade förmåner under Migrationsverkets handläggning av uppehållstillstånd.....	671
<b>24</b>	<b>Tillgång till svensk arbetslöshetsförsäkring i gränsöverskridande situationer .....</b>	<b>675</b>
24.1	Samordning av arbetslöshetsförsäkringen med unionsrätten .....	676
24.1.1	Sammanläggning av perioder vid rörlighet inom EU/EES och Schweiz .....	677
24.1.2	Medlemskap i svensk arbetslöshetskassa under arbete i annan medlemsstat .....	682
24.1.3	Inträde i svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands .....	685
24.1.4	Beräkning av arbetslöshetsersättning efter arbete i annan medlemsstat .....	689
24.2	Jämförelse med Danmark och Finland .....	691
24.2.1	Danmark .....	691
24.2.2	Finland .....	693
24.3	Konstruktionen av ALF medför svårigheter vid samordning inom EU/EES.....	697
24.3.1	En eller två försäkringar? .....	697
24.3.2	Definition av perioder i den svenska arbetslöshetsförsäkringen .....	699
24.3.3	Sammanläggning av försäkringsperioder för rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning i Sverige.....	704

24.3.4	Kvarstående medlemskap under arbete utomlands .....	711
24.3.5	Villkor om medlemskap i en arbetslöshetskassa inget problem.....	713
24.3.6	Inträde i en arbetslöshetskassa efter arbete utomlands .....	714
24.4	Överväganden och förslag .....	717
24.4.1	Översyn av lagen om arbetslöshetsförsäkringens konstruktion .....	718
24.4.2	Tydliggörande gällande medlemskap i arbetslöshetskassa under arbete utomlands.....	720
24.4.3	Rätt till inträde i en svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands .....	724
24.4.4	64-årsregeln bör tas bort.....	732
<b>25</b>	<b>Tillgång till svensk hälso- och sjukvård i gränsöverskridande situationer inom EU/EES .....</b>	<b>737</b>
25.1	Allmänt om hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen samt läkemedelsförmånslagen .....	737
25.1.1	Hälso- och sjukvård .....	737
25.1.2	Tandvård .....	738
25.1.3	Lag om läkemedelsförmåner m.m. ....	740
25.1.4	Tillgång till vårdförmåner i Sverige .....	741
25.2	Grund för tillgång till vårdförmåner i Sverige .....	741
25.2.1	Arbete som grund för rätt till vårdförmåner .....	741
25.2.2	EU-rättslig bosättning som grund för rätt till vårdförmåner .....	743
25.3	Vårdförmåner.....	745
25.3.1	Allmänt om vårdförmåner .....	745
25.3.2	Vårdförmåner i Sverige .....	749
25.3.3	Vad innebär en vårdförmån i Sverige .....	749
25.4	Kostnadsansvar och debitering av kostnader.....	752
25.5	Övervägande och förslag.....	754
25.5.1	Rätt till vårdförmåner i Sverige .....	754
25.5.2	Behov av förbättrad statistik .....	761

<b>26</b>	<b>Överväganden om socialavgifter .....</b>	<b>763</b>
26.1	Samordningen av socialavgifter – avgift eller skatt? .....	764
26.2	Socialavgifternas klassificering .....	768
26.2.1	Skattekonnkurrensproblemet Sverige-Danmark...	769
26.3	Ny hälso- och sjukvårdsavgift eller skatt för vissa utländska arbetsgivare? .....	770
<b>27</b>	<b>Informationsutbyte mellan myndigheter .....</b>	<b>773</b>
27.1	EU:s samarbetsstrukturer för samordningssystemet inom social trygghet .....	773
27.1.1	Samarbete på systemnivå.....	774
27.1.2	Samarbete i individuella ärenden .....	775
27.1.3	EU/EES-gemensamma kort och intyg.....	777
27.2	Bakgrund och problembeskrivning.....	777
27.3	Gällande bestämmelser .....	780
27.3.1	Sekretessregler i beskattningsverksamheten.....	780
27.3.2	Uppgiftsskyldighet och sekretessbrytande bestämmelser .....	780
27.4	Förslag .....	783
27.4.1	Ny uppgiftsskyldighet om tillämplig lagstiftning för Skatteverket .....	783
27.4.2	Uppgiftsskyldighet för Skatteverket i SFB.....	792
<b>28</b>	<b>Behov av fortsatt utredning.....</b>	<b>793</b>
28.1	Utred vidare behovet av prövning av uppehållsrätt .....	793
28.2	Politiska ställningstaganden är nödvändiga även när det gäller gränsöverskridande personrörlighet .....	795
28.3	Kommunal vård i gränsöverskridande situationer .....	797
<b>29</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>801</b>
<b>30</b>	<b>Konsekvenser av förslagen.....</b>	<b>803</b>
30.1	Socialförsäkringen.....	804

30.1.1	Rätt till beslut om en person är försäkrad enligt socialförsäkringsbalken .....	804
30.1.2	Ändrade kriterier för bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer .....	806
30.1.3	Egenföretagare med fast driftsställe i Sverige verksamma utomlands .....	810
30.1.4	Utsändning av arbetstagare till och från Sverige.....	811
30.1.5	Utökat försäkringsskydd för medföljande till biståndsarbetare och statligt utsända arbetstagare.....	812
30.1.6	Krav på uppehållsrätt för rätt till äldreomsorgsstöd och bostadstillägg till pensionärer .....	816
30.2	Arbetslöshetsförsäkringen.....	818
30.3	Hälso- och sjukvården .....	821
30.4	Övriga förslag .....	824
30.4.1	Förändringar i utlänningslagen .....	824
30.4.2	Förändringar i folkbokföringslagen.....	827
30.4.3	Informationsutbyte mellan myndigheter .....	829
<b>31</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>833</b>
31.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	833
31.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	839
31.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.....	840
31.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	841
31.5	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:000) .....	842
31.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.....	843



31.7	Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125) .....	843
31.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning .....	844
31.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi.....	844
31.10	Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168) .....	844
31.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.....	844
31.12	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) .....	844
31.13	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ...	846
31.14	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	847
	<b>Referenser .....</b>	<b>849</b>
	<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>869</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:109 .....	873
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:133 .....	889
Bilaga 3	Sveriges klassificering av förmåner år 2016.....	891
Bilaga 4	Jämförelse gällande uppehållsrätt och rätt till sociala trygghetsförmåner m.m. i andra EU/EES- länder .....	895

Bilaga 5	Gemensamt svensk-danskt uttalande om tillämpning av artikel 17 i EG-förordning nr 1408/71 i vissa gränssituationer .....	921
----------	--	-----

# Ordlista och förkortningar

## Ordlista

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

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

Sammanläggning	En av samordningsförordningens huvudprinciper som innebär att en person kan tillgodoräkna sig fullgjorda perioder i en medlemsstat för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånens storlek i en annan medlemsstat
Samordningsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004).
Sociala trygghetssystemen	I Sverige socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen samt hälso- och sjukvården.
Socialavgifter	Arbetsgivaravgifter och egenavgifter som bland annat finansierar de sociala trygghetssystemen.
Tillämplig lagstiftning	Den stats lagstiftning som enligt samordningsförordningen är tillämplig i en enskild gränsöverskridande situation.
Tillämpningsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009).
Tredje land	Land utanför EU/EES-området. Några av dessa länder har Sverige ingått avtal om social trygghet med.

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

### Förkortningar

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

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





# Sammanfattning

## **Svensk social trygghet i en globaliserad värld**

Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet föreslår i sitt betänkande ett antal åtgärder i syfte att ta fram ett tydligt, hållbart och lättillgängligt regelverk avseende försäkringstillhörighet, som skapar goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet samt en effektiv och rättssäker myndighetsadministration.

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

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

Betänkandet består av två delar. Del ett innehåller bakgrundskapitel och beskrivningar av för uppdraget relevant gällande svensk rätt samt en fördjupad beskrivning av relevant internationell rätt. Del två innehåller utredningens överväganden och förslag.

## **Behovet av översyn och utgångspunkter för utredningen**

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

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

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

### De svenska förutsättningarna

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

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

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

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

### Allmänna överväganden

De svenska sociala trygghetssystemen i form av socialförsäkring, arbetslöshetsersättning samt hälso- och sjukvård är alla centrala delar i den svenska välfärdsmodellen. Systemen har under lång tid framgångsrikt bidragit till att bekämpa fattigdom, förbättra folkhälsan och medverkat till en mer rättvis fördelning av de ekonomiska resurserna i Sverige. De har därmed bidragit till både social sammanhållning och ekonomisk tillväxt.<sup>1</sup>

De svenska sociala trygghetssystemen måste vara väl anpassade för de möjligheter och de utmaningar som följer av ökad globalisering med en allt mer integrerad världsekonomi och en ökad gränsöverskridande personrörlighet. Utifrån dessa utmaningar behövs ett tydligt regelverk för vad som krävs för att omfattas av svensk social trygghet som underlättar för enskilda att avgöra sitt försäkringsskydd och som möjliggör en rättsäker och effektiv administration. Villkoren för att omfattas av de sociala trygghetssystemen behöver utvecklas mot denna bakgrund.

Tilliten till de sociala trygghetssystemen ligger på en hög nivå. De åtgärder som behöver vidtas med anledning av gränsöverskridande personrörlighet bör utformas så att denna tillit upprätthålls. De allmänna svenska sociala trygghetssystemen kan sägas utgå från tre principer – universell tillgång för alla, individuella rättigheter samt solidarisk finansiering via socialavgifter och skatter. Dessa principer

---

<sup>1</sup> SOU 2015:21, s. 235.

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

Bosättning eller arbete bör även fortsättningsvis vara de huvudsakliga grunderna för att omfattas av den sociala tryggheten i Sverige. Samtidigt finns det skäl att förtydliga och anpassa regelverket kring bosättning respektive arbete i syfte att både upprätthålla tilliten till systemen och vid behov underlätta gränsöverskridande rörlighet samt möjliggöra en effektiv och rättssäker administration. Villkoren för att omfattas av och få tillgång till förmåner inom svensk social trygghet bör så långt möjligt förutsätta att en person vistas lagligen i landet.

### **Tillämplig lagstiftning i gränsöverskridande situationer**

För personer i olika gränsöverskridande situationer finns olika internationella, europeiska, nordiska regelverk och i bilaterala avtal som syftar till att ge dessa personer socialt trygghetsskydd. Gränsöverskridande situationer kan omfatta många olika grupper av personer som rör sig över landsgränserna av många olika anledningar, som exempelvis arbete, studier eller familjeförhållanden.

Grundprincipen vid samordning i gränsöverskridande situationer är att endast en stats lagstiftning ska vara tillämplig. Syftet med att endast en stats lagstiftning ska gälla är att ingen ska stå utan socialt skydd, men inte heller omfattas av fler än en stats sociala trygghetssystem. Detta kräver att de berörda staterna samarbetar så att den enskilde inte går miste om rättigheter när han eller hon bosätter sig eller arbetar i en annan stat. Inom EU/EES och Norden finns ett väl utvecklat regelverk som reglerar detta. Även avtal om social trygghet som Sverige har med andra stater är del av regelverket för samordning av sociala trygghetsförmåner.

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

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

är försäkrade i samband med utsändning från Sverige. Jag bedömer att förslaget underlättar för personer som ska tjänstgöra i stater med vilka Sverige inte har avtal om social trygghet, oavsett om de har en statlig arbetsgivare eller inte, eftersom det skulle medföra en större tydlighet och förutsägbarhet gällande vilket lands lagstiftning de kommer att tillhöra under utsändningstiden samt var socialavgifter ska betalas.

Jag bedömer vidare att intyget vid behov även torde kunna användas som grund för tillgång till vård i Sverige för de personer som omfattas av samordningsförordningen och har Sverige som behörig stat, men som inte är folkbokförda i landet. Om dessa personer anses bosatta i Sverige, enligt mitt förslag i 5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken (SFB), kan de också antas uppfylla kraven för tillgång till vård i Sverige enligt 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen, särskilt mot bakgrund av att kravet på ett års bosättning i 5 kap. 3 § SFB tas bort samt att den föreslagna bosättningsbedömningen i hög grad står i överensstämmelse med den EU-rättsliga.

Utöver att tydliggöra rättigheten för den enskilde att kunna på begäran få ett intyg om han eller hon omfattas av svensk socialförsäkring, kan mitt förslag bidra till att ge en bättre framtida översikt av hur stort antal personer det gäller där Sverige har ett ansvar vad gäller den sociala tryggheten. Det är således sammantaget viktigt att Försäkringskassan fortsättningsvis för löpande statistik över hur många intyg som utfärdas, och på vilken grund, för att få en god bild av hur många utanför landets gränser som omfattas av svensk social trygghet och varför. Detta gäller även dem som är i en gränsöverskridande situation i Sverige.

### **Arbete som villkor för att omfattas av svensk socialförsäkring**

Att arbeta i Sverige är ett grundläggande villkor för att tillhöra de arbetsbaserade delarna av de sociala trygghetssystemen och få tillgång till arbetsbaserade förmånerna. Det handlar exempelvis om sjukpenning, graviditetspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå, inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsskadeersättning. De krav som, förutom arbete, ställs för att omfattas av socialförsäkringsskydd är till exempel försäkringstider eller arbetstillstånd. För att kunna få en arbetsbaserad förmån beviljad finns krav

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

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

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

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

Om en person slutar att förvärvsarbeta finns det regler i SFB som gör att arbetstagar är fortsatt försäkrad för arbetsbaserade förmåner i tre månader efter att arbetet upphört. Syftet med de svenska efterskyddsreglerna är att säkerställa socialförsäkringsskydd vid kortare arbetsuppehåll, som till exempel vid byte av anställning, samt vid arbetshinder som sjukdom och arbetslöshet. Reglerna har utformats utifrån en nationell kontext och reglerna tillämpas även i gränsöverskridande situationer. I gränsöverskridande situationer innebär nuvarande regler att personer som har arbetat i Sverige och som bosätter sig i en annan stat i vissa fall fortsätter att uppbära förmåner i minst tre månader (efterskyddstiden) från Sverige under förutsättning att de inte arbetar och omfattas av motsvarande försäkring i den andra staten.

Jag har övervägt att förändra efterskyddstiden eftersom det utifrån ett gränsöverskridande perspektiv skulle kunna finnas ett visst behov av att förändra efterskyddstiden. Jag bedömer dock att med hänsyn till de förändringar som är föreslagna gällande förordning 883/2004 kan de svenska efterskyddsreglerna med tremånaders frist fylla en bra funktion och i stället stärka den rättsliga positionen för de som

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

Den arbetsbaserade delen av försäkringen gäller under den tid som en person har ett arbete, eftersom den arbetsbaserade försäkringen ska ge skydd mot förlorad arbetsinkomst. Det finns inga särskilda villkor utöver förvärvsarbete för att bli försäkrad. Med den definition Sverige har av vad som utgör förvärvsarbete kan en person anses vara arbetstagare även när arbete utförs i mycket liten omfattning och det finns inget krav på en minimigräns t.ex. i form av inkomstkrav. Dock kan arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare anses vara en typ av kvalifikationskrav.

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

### Utsända arbetstagare från Sverige

De nuvarande reglerna i SFB medger att arbete utomlands för en arbetsgivare med verksamhet i Sverige kan anses som arbete i Sverige om arbetstagaren är utsänd av arbetsgivaren och arbetet kan antas vara längst ett år.<sup>2</sup> Syftet är att även om arbetet inte fysiskt utförs i Sverige är det rimligt att ändå fortsätta omfattas av socialförsäkringskydd i Sverige under förutsättning att det ändå finns en stark anknytning till Sverige för den enskilde.

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

---

<sup>2</sup> 6 kap. 4 § SFB.

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

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

### **Utsändning av egenföretagare från Sverige**

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

### **Utsändning av arbetstagare till Sverige**

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



## Utsändning av egenföretagare till Sverige

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

## En svensk frivillig försäkring?

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

## Bosättning som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet

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

I den svenska nationella lagstiftningen finns olika bosättningskrav som utgör grunden för att bedöma huruvida en person anses bosatt i Sverige och som har direkt anknytning till de sociala trygghetssystemen. Därutöver finns bosättningsbegrepp som endast är tillämpliga i gränsöverskridande situationer. Dessa regleras av EU-rätten eller genom olika bilaterala avtal.

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

Nuvarande bestämmelse i 5 kap. 2 § SFB ska endast utgöra grund för att bedöma bosättning i icke gränsöverskridande situationer medan bosättning i gränsöverskridande situationer ska bedömas enbart med stöd av 5 kap. 3 § SFB. Med en gränsöverskridande situation avses en situation när en person rör sig eller har rört sig över landsgränser, till exempel i syfte att bo eller arbeta i ett annat land, och hans eller hennes bosättning i Sverige inte uppfyller villkoren enligt 5 kap. 2 § SFB. De kriterier som i dag ligger till grund för bedöm-

ningen av bosättning i gränsöverskridande situationer kompletteras och vidareutvecklas.

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

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

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

I och med en vårdnadshavares tillsynsansvar för barn kan det anses vara naturligt att låta ett barn följa vårdnadshavarens bosättning och försäkring i stället för att fastställa barnets bosättning.<sup>3</sup> Men redan i dag görs vid tillämpning av SFB bedömningar av om barn ska anses bosatta här i landet. I många situationer, såväl nationella som gränsöverskridande, behöver Försäkringskassans handläggare bedöma och fastställa ett barns faktiska bosättning för att kunna bedöma rätten till en förmån. Jag föreslår därför ett tydliggörande i SFB om att barns bosättning ska bedömas och fastställas oberoende av föräldrarnas bosättning.

### **EU-rättslig bosättning i Sverige**

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

---

<sup>3</sup> Jfr 6 kap. 2 § föräldrabalken.

sjukvårdssystemet och arbetslöshetsförsäkringen i Sverige genom EU-rättslig bosättning.

I dag finns ingen enhetlig, nationell tillämpning av detta begrepp utan det kan bli aktuellt med flera parallella bedömningar beroende på vilka system och myndigheter som berörs. Bedömningen för socialförsäkringsområdet, med undantag för pensioner, görs av Försäkringskassan. För pension och pensionsrelaterade förmåner görs denna bedömning av Pensionsmyndigheten. Försäkringskassan tar även beslut om rätt till ersättning vid gränsöverskridande vård i annan unionsstat, ofta i samråd med landstingen, samt utfärdar intyg om tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige eller i andra unionsstater, som till exempel europeiska sjukförsäkringskortet. För arbetslöshetsförsäkringen görs denna bedömning av arbetslöshetskassorna när det gäller helt arbetslösa gränsarbetare och så kallade sällanhemvändare.

När det gäller själva prövningen rapporterar flera myndigheter att det finns tillämpningssvårigheter med gällande regelverk. Det gäller mer specifikt vad det EU-rättsliga bosättningsbegreppet omfattar och när bedömningen av bosättning ska göras utifrån EU-rätten eller den nationella rätten.

Mot bakgrund av ovanstående gör jag bedömningen att det finns behov av att se över tolkningen av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet samt om möjligt utveckla gemensamma nationella riktlinjer för hur begreppet ska tolkas av tillämpande myndigheter.

### Särskilda personkategorier

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

För framför allt medföljande familjemedlemmar lämnar jag ett antal förslag i syfte att förbättra möjligheterna för dessa att omfattas av den svenska sociala tryggheten. Förslagen rör efterskyddstid, vilande SGI samt 240-dagarsvillkoret för föräldrapenning. Vidare föreslår jag att den som har avregistrerats från folkbokföringen och som sedan blir utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst ska åter kunna folkbokföras i Sverige. Folkbokföring i Sverige ska även vara möjligt för de familjemedlemmar som följer med. Slut-

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

### Uppehållsrätt och tillgång till förmåner

I de tilläggsdirektiv som utredningen har fått framhålls att det bör vara ett krav att en person vistas lagligen i landet för att få tillgång till svenska bosättningsbaserade förmåner som ingår i tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om de sociala trygghetssystemen, i den mån unionsrätten tillåter det.

För närvarande finns i svensk lagstiftning inget krav på en uppehållsrätt enligt 3 a kap. utlänningslagen (2005:716) (UtlL) för att en person ska få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen avseende bosättningsbaserade förmåner.

Försäkringskassan har tidigare bedömt en persons uppehållsrätt i samband med bedömning om rätt till socialförsäkringsförmåner, men sedan några år tillbaka görs inte en sådan bedömning eftersom lagstöd bedöms saknas.<sup>4</sup>

Skatteverket gör en bedömning av uppehållsrätt i samband med folkbokföring. Eftersom tillgång till hälso- och sjukvård är en bosättningsbaserad förmån, där bosättningsbegreppet sammanfaller med begreppet i folkbokföringslagen, kan uppehållsrätten sägas vara ett indirekt krav för tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige.

EU-rätten tar sikte på att underlätta gränsöverskridande rörlighet. Arbetstagarnas särskilda rättigheter fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen. Rätt till social trygghet för unionsmedborgare i gränsöverskridande situationer inom EU/EES regleras i förordningarna 883/2004 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Rörlighetsdirektivet avser att tydliggöra den fria rörligheten för unionsmedborgare och faststäl-

---

<sup>4</sup> IM 2013:141.

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

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

Jag bedömer vidare att det finnas behov av att förtydliga 3 a kap. 3 § 3 och 4 i UtlL med beaktande av artikel 7.1 b i rörlighetsdirektivet. Enligt 3 a kap. 3 § 3 och 4 UtlL anges att en EES-medborgare har uppehållsrätt i mer än tre månader om han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. I punkten 3 framgår att studenter och deras familjemedlemmar ska ha tillräckliga tillgångar för sin försörjning. Jag föreslår att det i lydelsen i 3 a kap. 3 § 3 och 4 UtlL, anges, på samma sätt som det uttrycks i artikel 7.1 b i rörlighetsdirektivet, det vill säga att personen ska ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning på det sociala biståndssystemet samt ha heltäckande sjukförsäkring. Detta rör uppehållsrätt överstigande tre månader. Genom att byta ut försörjning som enbart handlar om ekonomiska förutsättningar innebär även det en bredare bedömning än att en person endast har tillräckliga medel för sin och sina familjemedlemmars försörjning. I 8 kap. 10 § UtlL får en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har vistats i Sverige mer än tre månader och som inte har uppehållsrätt, utvisas om han eller hon uppehåller sig i landet, men saknar de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig här. Beslut om utvisning fattas av Migrationsverket.<sup>5</sup>

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

---

<sup>5</sup> 8 kap. 18 § UtlL.

sierade kontantförmåner till Europeiska kommissionen och på så sätt begränsa vissa förmåner till att enbart betalas ut i bosättningslandet. Sverige har anmält förmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer.<sup>6</sup> Syftet med äldreförsörjningsstödet är att tillgodose grundläggande försörjningsbehov för dem som inte får sin försörjning tryggad genom pension eller andra inkomster. Det är ett statligt stöd för att avlasta samhällets yttersta skydds nät. Äldreförsörjningsstöd ges efter individuell behovsprövning, och är anpassat till skälig levnadsnivå.<sup>7</sup> De grundläggande kriterierna leder till att det snarare ska ses som ett socialt bistånd. Även bostadstillägg för pensionärer beviljas efter en prövning av den enskildes ekonomiska förmåga. Dessa förmåner kan således sägas ha inslag av behovsprövning och är anpassade till svenska levnadsvillkor. Mot bakgrund av EU-domstolens rättspraxis, exempelvis *Brey*, *Dano* och *Kommissionen mot Förenade Kungariket* har medlemsstaterna getts möjlighet att kunna begränsa rätten till vissa sociala förmåner för att skydda de offentliga finanserna. Jag föreslår därför att den som saknar uppehållsrätt inte kan beviljas äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer.

### **Tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner i gränsöverskridande genom arbete EU/EES**

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

Förhållandet mellan bosättning i Sverige och de arbetsbaserade förmånerna för icke yrkesaktiva är i en EU/EES-kontext i vissa fall komplicerad. Gällande arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner kräver flera av dessa förmåner att det finns en SGI. Det finns också som krav i svensk nationell rätt att den försäkrade personen måste tillhöra den arbetsbaserade delen av försäkringen för att SGI ska

---

<sup>6</sup> Bilaga X i förordning 883/2004.

<sup>7</sup> Prop. 2001/01:36.

kunna fastställas.<sup>8</sup> Bergström-målet och även Hermansson-målet<sup>9</sup> är tämligen belysande för att beskriva hur tillhörighetsfrågan och även rätten till svenska socialförsäkringsförmåner kan påverkas av förordningens principer.

Min bedömning är mot denna bakgrund att principen om likställande bör användas med viss försiktighet eftersom en generös tillämpning för Sveriges del torde innebära att indelningen mellan förmåner baserade på bosättning respektive arbete förlorar betydelse. Detta kan i sig få långtgående negativa konsekvenser för välfärdsstatens legitimitet och finansiering. De principer som slogs fast i EU-domstolen bör enligt mig enbart gälla för föräldrapenning och inte för alla SGI-baserade förmåner.

Vid Sveriges EU-medlemskap klassificerades föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning som moderskapsförmåner. Dessa har därefter under en period varit klassificerade som familjeförmåner eftersom det innan regelverket moderniserades inte fanns en kategori i samordningsförordningen som var helt överensstämmande med en förmån som gällde på likartade villkor för både mödrar och fäder. Föräldrapenningen är sedan år 2011 åter klassificerade som moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner.

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

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

---

<sup>8</sup> Det framgår av 25 kap. 3 § SFB att SGI endast kan fastställas för personer som är försäkrade för arbetsbaserade förmåner enligt 4 och 6 kap. SFB. För att en förmån ska kunna utlämnas enligt den aktuella avdelningen i SFB krävs också allmänt enligt 23 kap. 4 § SFB ett gällande försäkringsskydd för respektive förmån enligt 4–7 kap SFB. Därigenom kommer även regler om förmåner vid utlandsvistelse med i bilden.

<sup>9</sup> HFD 2012 ref. 44 I och HFD 2012 ref. 44 II.

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

Jag har vidare övervägt huruvida arbetstagare från tredje land ska ha samma utgångsläge som arbetstagare från EU/EES och omfattas av både den arbetsbaserade och bosättningsbaserade socialförsäkringen i Sverige även vid kortare arbete här i landet. Detta har framför allt gjorts mot bakgrund av att denna grupp bidrar till att finansiera de sociala trygghetssystemen genom både skatter och socialavgifter i Sverige, samt att arbete är grunden för att upprätthålla de svenska välfärdssystemen. Detta skulle kunna motivera att denna grupp av arbetstagare får del av de svenska bosättningsbaserade förmånerna utan att de faktiskt är bosatta i landet. Detta kan dock bli problematiskt i relation till vissa förmåner, som exempelvis intjänandet av garantipension som beräknas utifrån antalet år som personen i fråga har bott i Sverige.<sup>10</sup>

Min bedömning är därför att en arbetstagare från tredje land som inte uppfyller bosättningskraven i SFB eller folkbokföringslagen endast ska omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen, vilket är i enlighet med nuvarande regelverk.

I promemorian ”Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd” (Ds 2016:45) lämnas förslag till ändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) och lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. som innebär att den som ansöker om ett fortsatt uppehållstillstånd innan det tidigare tillståndet löper ut inte ska återgå till mottagandesystemet hos Migrationsverket eller till en mer begränsad rätt till vård.

Det lämnas också förslag till ändringar i SFB och studiestödslagen som innebär att bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner samt studiehjälp och studiestöd ska kunna betalas ut även om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har upphört att gälla om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd lämnas in innan tillståndet löper ut.

Jag anser att dessa förslag är väl avvägda och avstår därför att lämna egna förslag gällande detta.

---

<sup>10</sup> 67 kap. 25 § SFB.



## Tillgång till svensk arbetslöshetsförsäkring i gränsöverskridande situationer

För inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet krävs enligt svensk lagstiftning minst 12 månaders medlemskap (medlemsvillkor) i en arbetslöshetskassa, utöver övriga villkor för rätt till ersättning. Vid en gränsöverskridande situation när en person uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning genom sammanläggning av perioder enligt förordning 883/2004, uppstår frågan hur och vilka perioder som kan räknas med för att uppfylla medlemsvillkoret. I Sverige är det arbetslöshetskassorna som tillämpar lagstiftningen och bedömer om en sökande uppfyllt medlemsvillkoret. En dom i Högsta förvaltningsdomstolen har medfört att det utvecklats en praxis hos arbetslöshetskassorna där tid som medlem under arbete utomlands, så kallat kvarstående medlemskap, räknats med vid uppfyllandet av medlemsvillkoret. Denna praxis har uppstått ur en otydlighet i lagstiftningen om vem som omfattas av den svenska arbetslöshetsförsäkringen och under vilken tid.

Den problematiska tillämpningen av kvarstående medlemskap bör lösas genom att det tydliggörs i lagstiftningen att medlemskapet i arbetslöshetskassa i Sverige ska vara knutet till arbete i Sverige eller arbete som anses vara arbete i Sverige. Jag anser det vara orimligt att låta svensk arbetslöshetsförsäkring i praktiken omfatta arbete utomlands som inte anses som arbete i Sverige. Förordningen är avsedd att genom sammanläggning lösa försäkringsskyddet så att personer som omfattas av förordningen alltid omfattas av ett lands lagstiftning.

Jag föreslår vidare en rad åtgärder rörande inträdet i och utträdet ur arbetslöshetskassor i Sverige. Jag bedömer att 64-årsgränsen vid inträde bör förändras. En regel föreslås som innebär att en person som ansökt till en arbetslöshetskassa vars verksamhetsområde de inte omfattas av, kan ansöka till en annan arbetslöshetskassa utan att gå miste om den medlemstid de kunnat få om de redan vid första tillfället ansökt till rätt arbetslöshetskassa. En regel föreslås som reglerar att en person som kommer till Sverige och som inom åtta veckor från att försäkringsskyddet upphört i det tidigare arbetslandet, träder in i en arbetslöshetskassa, också får tillgodoräkna sig medlemstid för att överbrygga tiden som förflutit sedan personen omfattades av det andra landets försäkringsskydd. Ändringarna syftar till att underlätta för personer som vill omfattas av

det inkomstrelaterade skyddet i arbetslöshetsförsäkringen, att uppfylla villkoren för detta i en gränsöverskridande situation. Vissa av förändringarna får också positiva konsekvenser för personer som inte befinner sig i en gränsöverskridande situation.

Vidare föreslår jag en större översyn av lagen om arbetslöshetsförsäkring, för att tydliggöra försäkringsskyddet. En sådan översyn behöver dock göras utifrån ett mer generellt perspektiv än vad den här utredningen haft i uppdrag.

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

Utifrån bland annat att Europeiska kommissionen har uppmärksammat svårigheter rörande tillgång till svensk hälso- och sjukvård (till patientavgift) för personer som omfattas av personkretsen i 883/2004 och för vilka Sverige är behörig stat, men som inte är folkbokförda i landet, finns ett behov av att tydliggöra när rätt till vårdförmåner enligt 8 kap. 2 § i den föreslagna hälso- och sjukvårdslagen<sup>11</sup>, 5 a § tandvårdslagen (1985:125) samt 4 § lagen om läkemedelsförmåner m.m. (2002:160) föreligger. Följdändringar föreslås även för 2 § lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, 2 § lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi, 7 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168) samt 5 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

De föreslagna förändringarna syftar till att tydliggöra landstingens skyldighet att erbjuda vård till de personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige bedöms som behörig stat genom arbete eller EU-rättslig bosättning.

I en icke gränsöverskridande situation gäller i dag att en person som är bosatt i Sverige ska erbjudas hälso- och sjukvård av det landsting inom vilket han eller hon är bosatt. Därutöver gäller för personer som, utan att vara bosatta, som har rätt till vårdförmån enligt förordning 883/2004, att landstingen ska erbjuda hälso- och sjukvård även till dem. Uppdelningen i bosatta, respektive de som har rätt till vårdförmån utan att vara bosatta, har lett till otydligheter om vad som gäller för den grupp som inte anses bosatta i

---

<sup>11</sup> Prop, 2016/17:43.

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

Jag föreslår därför att de personer som har rätt till vårdförmåner enligt förordning 883/2004 ska visa sin rätt till vårdförmån för att landstinget ska vara skyldigt att erbjuda dem vård. Skyldigheten att visa sin rätt till vårdförmån enligt förordning 883/2004 gäller även familjemedlemmar till sådana personer, förutsatt att familjemedlemmen också befinner sig i en gränsöverskridande situation. Det är det landsting där en person har sitt varaktiga centrum för sina intressen som är skyldigt att erbjuda vården enligt ovan, om personen inte är yrkesverksam eller arbetslös.

Förslaget syftar även till att tydliggöra kostnadsansvaret för vissa gränsöverskridande situationer när en person bor och är folkbokförd i Sverige, men arbetar i ett annat EU/EES-land. Intresset för att återropa förordningen ligger här egentligen inte hos den enskilde, eftersom den har tillgång till hälso- och sjukvård även enligt 8 kap. 1 § HSL. Intresset av att återropa en gränsöverskridande situation ligger i stället hos den vars betalningsansvar skulle kunna undvikas genom att återropa förordningen, det vill säga vårdgivaren/landstinget och i förlängningen staten. Detta eftersom kostnadsansvaret enligt samordningsbestämmelserna ska ligga hos den behöriga staten, vilket i dessa fall inte är Sverige.

## Överväganden om socialavgifter

En grundläggande fråga vid utredningens analys har varit de problem vid samordning som klassificeringen av socialavgifterna ibland ger upphov till då olika staters sociala trygghetssystem och finansieringen av dem ser mycket olika ut, samt om det kan finnas anledning att ändra klassificeringen av socialavgifterna och därmed den administrativa hanteringen av dem. Min slutsats är dock att arbetsgivar- och egenavgifterna även fortsättningsvis bör klassificeras och administrativt hanteras som socialavgifter och inte som skatter.

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

fördel, i förhållande svenska arbetsgivare, genom att dessa utländska arbetsgivare inte behöver betala den allmänna löneavgiften. Avgiften har sedan Sveriges EU-inträde vuxit sig allt större. Den var ursprungligen 1,5 procent och finansierade EU-inträdet men uppgår år 2016 till 9,65 procent och är därmed den högsta delavgiften.

Min bedömning är därför att det bör utredas vidare om utländska arbetsgivare som saknar fast driftställe i Sverige ska betala skatt, motsvarande den allmänna löneavgiftens storlek, eller om det ska införas en ny delavgift, exempelvis en hälso- och sjukvårdsavgift, som ska ingå i den totala arbetsgivar- och egenavgiften, med motsvarande sänkning av den allmänna löneavgiften.

### **Informationsutbyte mellan myndigheter**

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

Jag föreslår därför att en ny punkt ska införas i 7 § första stycket förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbF), enligt vilken Skatteverket till Försäkringskassan ska lämna ut uppgift från beskattningsdatabasen

för utredning om eller fastställande av tillämplig lagstiftning enligt EU:s förordning 883/2004. För att nämnda uppgifter, som även finns i Skatteverkets ärenden som handläggs manuellt och inte i skattdatabasen, också ska lämnas ut föreslår jag en motsvarande uppgiftsskyldighet i 110 kap. 34 a § SFB som i 7 § SdbF.

När en uppgift från Skatteverket förs över och används i Försäkringskassans verksamhet upphör Skatteverkets sekretess att vara tillämplig på uppgiften.<sup>12</sup> Eftersom Försäkringskassans sekretessbestämmelse har ett rakt skaderekvisit innebär det att sekretesskyddet för uppgifterna blir svagare än hos Skatteverket. Jag föreslår därför, för att undvika att sekretesskyddet blir svagare, att ett tillägg ska införas i 27 kap. 1 § 3 OSL om att den sekretess som gäller hos Skatteverket även ska gälla hos Försäkringskassan för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat för utredning och bestämmande av tillämplig lagstiftning.

### Behov av fortsatt utredning

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

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

Myndigheter och domstolar i Sverige kan när det gäller att tolka och tillämpa svensk respektive EU-rätt förenklat sägas ha att hantera två olika rättsliga modeller, en med förarbeten att utgå ifrån och en utan. Detta i kombination med den svenska förvaltnings-

---

<sup>12</sup> Prop. 2010/11:78 s. 23 f.

modellen med en tydlig ansvarsfördelning där myndigheter står för en oberoende tolkning och tillämpning av lagstiftning utan inblandning från den lagstiftande nivån innebär särskilda utmaningar. I de flesta stater inom EU finns en mer direkt styrning från regeringen ner i administrationen som svarar för tolkning och tillämpning. Ministerstyret är normen. Frågan hur förändrad EU-lagstiftning ska tolkas och tillämpas i en nationell kontext kan därmed i dessa förvaltningssystem göras utifrån både juridiska och politiska utgångspunkter. I Sverige kommer däremot tolkning och tillämpning att göras utan att eventuella politiska utgångspunkter som normalt finns i förarbeten kan vägas in. Detta är en svaghet i det svenska systemet och enligt utredningen bör möjligheterna att i dessa fall ge de rättsvårdande instanserna tydligare ändamålsbeskrivningar utredas vidare. En sådan förändring måste med nödvändighet ske inom ramen för regeringsformens regler för regeringens normgivningsmakt och med beaktande av den svenska förvaltningsmodellen i övrigt.

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

Slutligen ser jag ett behov av vidare utredning av den gränsöverskridande hälso- och sjukvården enligt förordning 883/2004 beträffande de delar som åligger den kommunala hälso- och sjukvården. Det saknas i dag en grundläggande kunskapsöversikt beträffande patienter som får vård i Sverige och där också hänsyn tas till Sveriges uppdelning av ansvaret på flera huvudmän. Jag anser att frågan är så komplicerad, bland annat på grund av att viss hälso- och sjukvård är så intimt sammankopplad med socialtjänstområdet, att en översyn bör göras av en särskild utredning. Socialtjänstlagen ligger även utanför utredningens uppdrag.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken dels att 5 kap. 3 §, 6 kap. 2, 4 och 12 §§, 12 kap. 38 §, 26 kap. 24 §, 74 kap. 2 §, 101 kap. 3 § och 113 kap. 2 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas fyra nya paragrafer 4 kap. 6 §, 5 kap. 3 a §, 6 kap. 12 a § och 110 kap. 34 a § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 6 §

*En person har rätt att på begäran få prövat om han eller hon uppfyller villkoren i 3 §. Om villkoren är uppfyllda ska intyg utfärdas.*

### 5 kap.

#### 3 §

*Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det.*

*För den som kommer till Sverige ska en samlad bedömning av samtliga omständigheter avgöra om han eller hon ska anses vara bosatt i Sverige. Han eller hon ska dock inte anses vara bosatt här om synnerliga skäl talar mot det.*

*En person som behöver ha uppehållstillstånd enligt utlänning-*

*slagen (2005:716) för att få vistas här i landet måste ha ett sådant tillstånd för att kunna anses vara bosatt här.*

En utlänning som enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte ska folkbokföras ska inte heller anses vara bosatt här.

En i Sverige bosatt person som lämnar landet ska fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

### 3 a §

*Barns bosättning ska bestämmas fristående från föräldrarnas bosättning enligt denna lag, i de fall det krävs att barnet är försäkrat eller bosatt i Sverige för att få rätt till förmåner.*

## 6 kap.

### 2 §

Vid tillämpning av bestämmelserna i denna balk avses med arbete i Sverige, om inget annat särskilt anges, förvärvsarbete i verksamhet här i landet.

Om en fysisk person som bedriver näringsverksamhet har sådant fast driftställe i Sverige som avses i 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska verksamhet som hänför sig till driftstället, anses bedriven här i landet.

Om en fysisk person som bedriver näringsverksamhet har sådant fast driftställe i Sverige som avses i 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska verksamhet som hänför sig till driftstället, anses bedriven här i landet, även om arbetet utförs i ett annat land.

### 4 §

Arbete utomlands för en arbetsgivare med verksamhet i Sverige ska anses som arbete här i landet, om arbetstagaren är utsänd av arbetsgivaren och arbetet kan antas vara längst ett år.

Arbete utomlands för en arbetsgivare med verksamhet i Sverige ska anses som arbete här i landet, om arbetstagaren *uppfyller villkoren i 4 kap. 3 §*, är utsänd av arbetsgivaren och arbetet



kan antas vara längst ett år.

När en utländsk arbetsgivare under motsvarande förhållande sänder någon till Sverige för arbete ska arbete i Sverige inte anses föreligga.

*Försäkringskassan får medge att arbete utomlands som utsänd anses som arbete i Sverige i som längst tre år.*

I fall som anges i 5 kap. 4 § gäller första och andra styckena även om utsändningstiden kan antas vara längre än ett år.

## 12 §

För biståndsarbetare m.fl. enligt 5 kap. 6 § som till följd av utlandsarbete inte omfattas av den arbetsbaserade försäkringen och som efter utlandstjänstgöringens slut återvänder till Sverige ska efterskyddstiden börja löpa först efter återkomsten, om utlandstjänstgöringen varat längst fem år.

För biståndsarbetare m.fl. enligt 5 kap. 6 § som till följd av utlandsarbete inte omfattas av den arbetsbaserade försäkringen och som efter utlandstjänstgöringens slut återvänder till Sverige ska efterskyddstiden börja löpa först efter återkomsten, om utlandstjänstgöringen varat längst fem år. *Detsamma ska gälla för medföljande enligt bestämmelserna i 5 kap. 6 och 8 §§.*

## 12 a §

*För medföljande enligt bestämmelserna i 5 kap. 4 och 8 §§ och som efter utlandstjänstgöringens slut återvänder till Sverige, ska efterskyddstiden börja löpa först efter återkomsten till Sverige, oavsett hur länge utlandstjänstgöringen varat.*

**12 kap.**38 §<sup>1</sup>

För en förälder som anses bosatt i Sverige även under vistelse utomlands enligt bestämmelserna i 5 kap. 6 och 8 §§, ska det bortses från tiden för utlandsvistelsen när det bestäms om 240-dagarsvillkoret i 35 § 1 är uppfyllt.

*Det som sägs i första stycket ska även gälla för en förälder som anses bosatt i Sverige under vistelse utomlands enligt bestämmelserna i 5 kap. 4 och 8 §§.*

Vidare ska för en förälder som fått sjukersättning eller aktivitetsersättning en sjukpenninggrundande inkomst beräknad enligt 26 kap. 22 a § anses ha gällt hela den tid som föräldern fått sådan ersättning.

**26 kap.**

## 24 §

För sådana personer som enligt 5 kap. 6 och 8 §§ anses som bosatta i Sverige även under vistelse utomlands, ska den sjukpenninggrundande inkomsten vid återkomsten till Sverige motsvara lägst det belopp som utgjorde deras sjukpenninggrundande inkomst omedelbart före utlandsresan.

För sådana personer som enligt 5 kap. 4, 6 och 8 §§ anses som bosatta i Sverige även under vistelse utomlands, ska den sjukpenninggrundande inkomsten vid återkomsten till Sverige motsvara lägst det belopp som utgjorde deras sjukpenninggrundande inkomst omedelbart före utlandsresan.

**74 kap.**

## 2 §

Äldreförsörjningsstöd kan lämnas till en försäkrad som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom allmän ålderspension.

Äldreförsörjningsstöd kan lämnas till en försäkrad som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom allmän ålderspension.

*Äldreförsörjningsstöd får inte lämnas till den som enligt 3 a kap.*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2015:758.

*3 § utlänningslagen (2005:716)  
saknar uppehållsrätt i Sverige.*

Rätten till äldreförsörjningsstöd respektive stödets storlek är beroende av den försäkrades inkomster och, om han eller hon är gift, även av makens inkomster.

#### **101 kap.**

##### **3 §**

Bostadstillägg kan lämnas till den som får

1. sjukersättning eller aktivitetsersättning,
2. hel allmän ålderspension,
3. änkepension, eller

4. pension eller invaliditetsförmån enligt lagstiftningen i en stat som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, under förutsättning att förmånen motsvarar svensk pension eller ersättning enligt 1–3.

*Bostadstillägg får inte lämnas till den som enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) saknar uppehållsrätt i Sverige.*

#### **110 kap.**

##### **34 b §**

*Skatteverket ska lämna uppgift om inkomst av tjänst, anställning eller bosättning om det behövs för Försäkeringskassans utredning och fastställande av tillämplig lagstiftning enligt bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004, eller enligt bestämmelse i avtal om social trygghet.*

#### **113 kap.**

##### **2 §**

Beslut i ärenden om förmåner enligt denna balk får ändras, omprövas och överklagas med tillämpning av bestämmelserna i 3–21 §§, om inget annat följer av bestämmelserna i 22–40 §§.

Det som anges i första stycket gäller även beslut i ärenden

– enligt 19 kap. om bidrags-skyldigas betalningsskyldighet mot Försäkringskassan, *och*

– om utfärdande av intyg för tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Det som anges i första stycket gäller även beslut i ärenden

– enligt 19 kap. om bidrags-skyldigas betalningsskyldighet mot Försäkringskassan,

– om utfärdande av intyg för tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen,

– om utfärdande av intyg enligt *avtal om social trygghet med annan stat, och*

– om utfärdande av intyg enligt 4 kap. 6 §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019. Bestämmelserna i 74 kap. 2 § andra stycket och 101 kap. 3 § andra stycket i den nya lydelsen ska dock inte tillämpas i fråga om ansökningar som kommit in före ikraftträdandet.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 27 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 27 kap.

#### 1 §<sup>2</sup>

Sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller vidare

1. i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen,

2. hos kommun eller landsting för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatterättsnämnden har lämnat i ett ärende om förhandsbesked i en skatte- eller taxeringsfråga, och

3. hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om särskild sjukförsäkringsavgift.

3. hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om särskild sjukförsäkringsavgift, eller för utredning och fastställande av tillämplig lagstiftning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen eller enligt avtal om social trygghet med annan stat.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2016:1203.

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift, avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, skattetillägg och förseningsavgift samt expeditonsavgift och tilläggsavgift enligt lagen (2004:629) om träningsavgift. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 3, 4 eller 6 §.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. För uppgift om avgift enligt lagen om avgift till registrerat trossamfund gäller dock sekretessen i högst sjuttio år.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring att 7 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 7 §<sup>3</sup>

Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas till den som varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader, under förutsättning att medlemmen efter det senaste inträdet i kassan uppfyllt arbetsvillkoret enligt 12–14 §§ (medlemsvillkor).

*Vid prövning av medlemsvillkoret får månader av medlemskap i svensk arbetslöshetskassa under arbete utomlands, då denna lag inte är tillämplig enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen eller överenskommelse med någon annan stat, inte ingå.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2009:1437.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:238) om arbetslöshetskassor

*dels* att 34 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 34 a och 34 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

34 §<sup>4</sup>

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som vid ansökningstillfället förvärvat arbetar och uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Även den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa, om han eller hon uppfyllde villkoren när han eller hon senast arbetade. Rätt att bli medlem har dock inte den som är medlem i en annan arbetslöshetskassa eller har fyllt 64 år.

När medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas anses inträdet i kassan ha skett första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes.

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som vid ansökningstillfället förvärvat arbetar och uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Även den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa, om han eller hon uppfyllde villkoren när han eller hon senast arbetade. Rätt att bli medlem har dock inte den som är medlem i en annan *svensk* arbetslöshetskassa eller har fyllt 64 år.

När medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas anses inträdet i kassan ha skett första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes, *om inget annat följer av 34 a eller 34 b §§.*

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2009:665.



*34 a §<sup>5</sup>*

*Sökande som nekats inträde i en arbetslöshetskassa ska, om rätt till inträde ges av en annan arbetslöshetskassa, beviljas inträde från den dag när inträde hade kunnat beviljas av den första arbetslöshetskassan, om ansökan till den andra arbetslöshetskassan gjorts inom tre veckor från det att sökandens första ansökan avslagits.*

*34 b §*

*När medlemskap i en arbetslöshetskassa beviljas efter arbete i en annan EU/EES-stat, Schweiz eller stat som Sverige har ingått avtal om social trygghet rörande arbetslöshetsförmåner med, ska inträdet anses ha skett så att medlemmen omfattas av inkomstbortfallsförsäringen i arbetslöshetsförsäringen i anslutning till att försäkringskyddet upphörde i den andra staten. Detta gäller under förutsättning att ansökan om medlemskap gjorts inom åtta veckor från det att försäkringskyddet i det andra landet upphörde.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

---

<sup>5</sup> Tidigare 34 a § upphävd genom 2009:665.

## 1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner att 4 § ska ha följande lydelse.

*Föreslagen lydelse i prop.*  
2016/17:43

*Föreslagen lydelse*

### 4 §

Rätt till förmåner enligt denna lag har

1. den som är bosatt i Sverige,
2. den som, *utan att vara bosatt här, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom eller moderskap* enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, och
2. den som *kan visa sin rätt till vårdförmåner i Sverige enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, och*
3. den som avses i 5 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken och som omfattas av nämnda förordning.

Rätt till förmåner enligt 5 och 20 §§ med undantag för varor som avses i 18 § andra punkten har även den som i annat fall, utan att vara bosatt i Sverige, har anställning här.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

## 1.6 Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)

Härigenom föreskrivs i fråga om tandvårdslagen (1985:125) att 5 a § ska ha följande lydelse,

### 5 a §<sup>6</sup>

Landstinget ska även erbjuda en god tandvård åt dem som, *utan att vara bosatta i Sverige*, har rätt till vårdförmåner i Sverige *vid sjukdom* enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Detsamma ska gälla för den som avses i 5 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken och som omfattas av nämnda förordning. Tandvården ska i dessa fall erbjudas av det landsting inom vars område personen är förvärvsverksam eller, när det gäller en person som är arbetslös, det landsting inom vars område denne är registrerad som arbetssökande. I den utsträckning familjemedlemmar till dessa personer har rätt till vårdförmåner i Sverige *vid sjukdom*, enligt vad som följer av den nämnda förordningen, ska familjemedlemmarna erbjudas tandvård av samma landsting. *Om familjemedlemmarna är bosatta i Sverige gäller dock 5 §.*

Landstinget ska även erbjuda en god tandvård åt dem som *kan visa att de* har rätt till vårdförmåner i Sverige enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Detsamma ska gälla för den som avses i 5 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken och som omfattas av nämnda förordning. Tandvården ska i dessa fall erbjudas av det landsting inom vars område personen är förvärvsverksam eller, när det gäller en person som är arbetslös, det landsting inom vars område denne är registrerad som arbetssökande, *eller, i fråga om en person som inte är förvärvsverksam eller arbetslös, av det landsting inom vilket personen vistas.* I den utsträckning familjemedlemmar till dessa personer *kan visa att de* har rätt till vårdförmåner i Sverige enligt vad som följer av den nämnda förordningen, ska familjemedlemmarna erbjudas tandvård av samma

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2010:1315.

landsting.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

## 1.7 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om hälso- och sjukvårdslagen (2017:000) att 8 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

*Föreslagen lydelse i prop.*  
2016/17:43

*Föreslagen lydelse*

### 8 kap.

#### 2 §

Landstinget ska även erbjuda en god hälso- och sjukvård åt

1. den som, *utan att vara bosatt här*, har rätt till vårdförmåner i Sverige *vid sjukdom och moderskap* enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, och

2. den som avses i 5 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken och som omfattas av förordningen.

Vården ska erbjudas av det landsting inom vars område personen är förvärvsverksam eller, i fråga om en person som är arbetslös, det landsting inom vars område denne är registrerad som arbetssökande. I den utsträckning familjemedlemmar till dessa personer har rätt till vårdförmåner i Sverige *vid sjukdom och moderskap* enligt vad som följer av förordningen, ska familjemedlemmarna erbjudas vård av samma landsting. *Om familjemedlemmarna är bosatta i Sverige gäller*

1. den som *kan visa att den* har rätt till vårdförmåner i Sverige enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, och

Vården ska erbjudas av det landsting inom vars område personen är förvärvsverksam eller, i fråga om en person som är arbetslös, det landsting inom vars område denne är registrerad som arbetssökande *eller, i fråga om en person som inte är förvärvsverksam eller arbetslös, av det landsting inom vilket personen vistas*. I den utsträckning familjemedlemmar till dessa personer *kan visa att de* har rätt till vårdförmåner i Sverige enligt vad som följer av förordningen, ska familjemedlem-

*dock 1 §.*

marna erbjudas vård av samma  
landsting.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

## 1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd att 5 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §<sup>7</sup>

Statligt tandvårdsstöd får lämnas om patienten, när tandvårdsåtgärden påbörjas,

1. är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner enligt 4 och 5 kap. socialförsäkringsbalken, eller

2. utan att vara bosatt här har rätt till förmåner som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

2. kan visa att den har rätt till vårdförmåner som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

---

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2010:1322.

## 1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning att 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>8</sup>

Bestämmelserna i denna lag gäller vid vård av den som är bosatt i Sverige, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Bestämmelserna i denna lag gäller även vid vård av den som, utan att vara bosatt i Sverige, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Detsamma ska gälla för den som avses i 5 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken och som omfattas av nämnda förordning.

Bestämmelserna i denna lag gäller även vid vård av den som kan visa att den har rätt till vårdförmåner i Sverige enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Detsamma ska gälla för den som avses i 5 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken och som omfattas av nämnda förordning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

---

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2010:1318.



## 1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi att 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>9</sup>

Bestämmelserna i denna lag gäller vid fysioterapeutisk behandling av den som är bosatt i Sverige, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Bestämmelserna i denna lag gäller även vid fysioterapeutisk behandling av den som, *utan att vara bosatt i Sverige*, har rätt till vårdförmåner i Sverige *vid sjukdom och moderskap* enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Detsamma gäller för den som avses i 5 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken och som omfattas av nämnda förordning.

Bestämmelserna i denna lag gäller även vid fysioterapeutisk behandling av den som *kan visa att den* har rätt till vårdförmåner i Sverige enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Detsamma gäller för den som avses i 5 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken och som omfattas av nämnda förordning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

---

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2013:1145.

### 1.11 Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)

Härigenom föreskrivs i fråga om smittskyddslagen (2004:168) att 7 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 7 kap.

#### 3 §<sup>10</sup>

Kostnadsfrihet enligt 1 och 2 §§ gäller

- |   |   |
|---|---|
| <p>1. den som enligt 5 kap. socialförsäkringsbalken är bosatt i Sverige,</p> <p>2. den som <i>utan att vara bosatt här</i> har rätt till vårdförmåner i Sverige <i>vid sjukdom</i> enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen,</p> <p>3. utländska sjömän när det gäller undersökning, vård, behandling och läkemedel vid gonorrhé, klamydia och syfilis enligt en internationell överenskommelse rörande vissa lättnader för sjömän vid behandling för könssjukdom av den 1 december 1924, och</p> <p>4. den som omfattas av lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.</p> | <p>2. den som <i>kan visa att den har rätt till vårdförmåner i Sverige enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen,</i></p> |
|---|---|

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2016:523.

## 1.12 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) att 3 a kap. 3 § och 8 kap. 9 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 a kap.

#### 3 §<sup>11</sup>

En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon är

- |  |   |
|--|---|
| <p>1. arbetstagare eller egen företagare i Sverige,</p> <p>2. har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning,</p> <p>3. är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller</p> <p>4. har tillräckliga tillgångar för sig och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.</p> | <p>3. är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sig och sina familjemedlemmar <i>för att inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet</i>, samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller</p> <p>4. har tillräckliga tillgångar för sig och sina familjemedlemmar <i>för att inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet</i> och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.</p> |
|--|---|

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2006:219.

## 8 kap.

9 §<sup>12</sup>

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas under de tre första månaderna efter inresan om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet *enligt socialtjänstlagen (2001:453)*.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas under de tre första månaderna efter inresan om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för *det sociala* biståndssystemet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

---

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2014:198.

### 1.13 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481) dels att 2, 2 a och 5 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 5 a §.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

##### 2 §<sup>13</sup>

Ett barn som föds levande här i landet ska folkbokföras om modern är folkbokförd eller om fadern är folkbokförd och vårdnadshavare.

Även ett barn som föds levande utom landet ska folkbokföras, om

- |   |   |
|---|---|
| <p>1. modern är folkbokförd med stöd av 14 §,</p> <p>2. fadern är folkbokförd med stöd av 14 § och vårdnadshavare, eller</p> <p>3. det finns synnerliga skäl för att barnet ska folkbokföras.</p> | <p>1. modern är folkbokförd med stöd av 5 a eller 14 §§,</p> <p>2. fadern är folkbokförd med stöd av 5 a eller 14 §§ och vårdnadshavare, eller</p> <p>3. det finns synnerliga skäl för att barnet ska folkbokföras.</p> |
|---|---|

##### 2 a §<sup>14</sup>

Ett barn som har vistats utom landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört, ska folkbokföras om fadern eller barnets förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken var folkbokförd med stöd av 14 § vid barnets födelse och senare blir vårdnadshavare.

Ett barn under 18 år som adopteras av en person som är folkbokförd med stöd av 14 §,

Ett barn som har vistats utom landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört, ska folkbokföras om fadern eller barnets förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken var folkbokförd med stöd av 5 a eller 14 §§ vid barnets födelse och senare blir vårdnadshavare.

Ett barn under 18 år som adopteras av en person som är folkbokförd med stöd av 5 a

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2013:380.

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2013:380.

ska folkbokföras när adoptionen blir giltig i Sverige.

eller 14 §§, ska folkbokföras när adoptionen blir giltig i Sverige.

#### 5 §

Den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, *var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra beskickningen, konsulatet, eller dess betjäning.* Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.

Den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, *är lokalanställd.* Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.

*Med lokalanställd på en främmande makts beskickning, lönade konsulat eller dess betjäning avses anställd som inte omfattas av 2 eller 3 §§ lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.*

Den som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra det internationella organet. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem.

#### 5 a §

*Den som efter avregistrering från folkbokföringen sänds ut för anställning på utländsk ort i statens tjänst ska folkbokföras även om förutsättningarna i 3 § inte är uppfyllda. Den utsändes medföljande familjemedlemmar får också folkbokföras.*

*Folkbokföring enligt första*

*stycket ska ske i enlighet med vad  
som anges i 14 §.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

## 1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet att 7 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

7 §<sup>15</sup>

Till Försäkringskassan ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för

- |  |   |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst,</li> <li>2. fördelning av ålderspensionsavgifter,</li> <li>3. fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enligt socialförsäkringsbalken,</li> <li>4. beräkning och kontroll av bostadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken,</li> <li>5. beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift,</li> <li>6. beräkning och kontroll av bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, <i>eller</i></li> <li>7. beräkning av ersättning för sjuklönekostnad enligt 17 eller 17 d § lagen (1991:1047) om sjuklön.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>6. beräkning och kontroll av bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken,</li> <li>7. beräkning av ersättning för sjuklönekostnad enligt 17 eller 17 d § lagen (1991:1047) om sjuklön, <i>eller</i></li> </ol> |
|--|---|

8. *utredning och fastställande av tillämplig lagstiftning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen eller enligt avtal om social trygghet med annan stat.*

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2014:1479.



De uppgifter som ska lämnas till Försäkringskassan med stöd av första stycket är uppgifter

1. enligt 19 kap. 11, 13 och 14 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 13 § tredje stycket,

2. om inkomst som anges i 97 kap. 2, 4, 5, 11 och 13 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 5 § tredje stycket och 13 § första stycket 1–3,

3. om fastighet, ägarandel, fastighetsbeteckning, adress och bostadsyta,

4. om avgiftsunderlag enligt 2 kap. 24 § socialavgiftslagen (2000:980) och om därpå belöpande arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen, skatt enligt 1 § lagen (1990:659) om löneavgift och avgift enligt 1 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift som beräknats för arbetsgivare under ett kalenderår,

5. om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) samt om återföring av sådana avdrag,

6. om schablonintäkt enligt 47 kap. 11 b § inkomstskattelagen,

7. om samtliga intäkt- och kostnadsposter i inkomstlagen tjänst och kapital,

8. om överskott eller underskott i inkomstlaget näringsverksamhet, *och*

9. om sjuklönekostnad enligt 17 b § första stycket lagen (1991:1047) om sjuklön.

8. om överskott eller underskott i inkomstlaget näringsverksamhet,

9. om sjuklönekostnad enligt 17 b § första stycket lagen (1991:1047) om sjuklön, *och*

10. om inkomst av tjänst, anställning eller bosättning.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.



## 2 Uppdraget och dess genomförande

Enligt direktiven till utredningen om de sociala trygghetssystemen och internationell rörlighet är uppdraget att göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och dess tillämpning utifrån en unionsrättslig och internationell kontext.<sup>1</sup> Med de sociala trygghetssystemen avses i detta sammanhang den allmänna socialförsäkringen, hälso- och sjukvården samt arbetslöshetsförsäkringen. Även socialavgifterna ingår i översynen.

Utredningen ska vidare 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 förutsebarhet. 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. Regeringen beslutade den 10 december 2015 att ge utredningen tilläggsdirektiv.<sup>2</sup> Tilläggsdirektiven tydliggör att det bör vara ett krav att en person vistas lagligen i landet för att få tillgång till svenska bosättningsbaserade förmåner som ingår i tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004).<sup>3</sup>

Därutöver framgår av uppdraget att utredningens förslag ska ta till vara intresset av en god balans mellan behovet av att bevara ett sammanhållet svenskt socialt trygghetssystem med hög legitimitet

---

<sup>1</sup> Svensk social trygghet i en internationell värld, Dir. 2014:109. Redovisas i bilaga 1.

<sup>2</sup> Tilläggsdirektiv till ToR-utredningen. Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet (S 2014:17), Dir. 2015:133, redovisas i bilaga 2.

<sup>3</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

och de behov av internationell karaktär som finns i en alltmer globaliserad värld.

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. Medlemskapet i svensk arbetslöshetskassa är en central del av arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen bör hitta lösningar som, med hänsyn till unionsrätten, möjliggör att detta kan bevaras.

Det kommunala ekonomiska biståndet, kollektivavtalen och de privata försäkringarna ingår inte i utredningens arbete.

Utredningen har ett omfattande och komplext uppdrag. Det spänner över flera olika nationella regelverk som på olika sätt samspelar med varandra. Till detta kommer ett omfattande internationellt regelverk, både EU-rätt och annan internationell rätt, som ska tillämpas i vissa situationer. Det är en grannliga uppgift att sätta sig in hur dessa regelverk är uppbyggda, tolkas och tillämpas. I detta sammanhang vill jag lyfta fram att svenska domstolar relativt sällan använder sig av möjligheten att begära förhandsbesked av EU-domstolen i ärenden kopplade till de sociala trygghetssystemen. Detta i kombination med att relativt få prövningstillstånd beviljas i högsta förvaltningsdomstolen leder enligt min mening till en svag praxisutveckling som försvårar för tillämpande myndigheter och som också har bidragit till komplexiteten i detta utredningsuppdrag. Vidare är administrationen av regelverken spridd på flera myndigheter. Administrationen sköts av statliga myndigheter i form av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Även Migrationsverket berörs. Till det kommer att landstingen och kommunerna ansvarar för hälso- och sjukvården. Slutligen administreras arbetslöshetsförsäkringen av de fristående arbetslöshetskassorna under tillsyn av den statliga myndigheten inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Utredningens arbete har gjorts med dessa förutsättningar innebärande att de förslag som utarbetats ligger inom ramen för den nuvarande administrativa och juridiska strukturen. Att föreslå större strukturella reformer i hur de olika systemen är uppbyggda eller

administreras anser jag ligga utanför utredningens uppdrag och jag anser även att den typen av förändringar bör göras med ett bredare perspektiv än enbart utifrån behoven kopplade till gränsöverskridande personrörlighet.

## 2.1 Behov av översyn av de svenska sociala trygghetssystemen

Utredningen har i uppdrag att beskriva, analysera och lämna förslag kring hur villkoren för att få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen behöver anpassas i ljuset av en allt mer internationaliserad världsekonomi, förändrad demografi med ökad migration till och från Sverige samt den rättsliga utvecklingen som skett internationellt, inom Europeiska unionen (EU) och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) samt nationellt sedan Sverige blev medlem i EU år 1995.

Välfungerande och hållbara sociala trygghetssystem, som är anpassade till dagens samhälle, är en viktig förutsättning för att möjliggöra och underlätta rörlighet på den internationella arbetsmarknaden. I dag är svenska arbetstagare i allt högre utsträckning verksamma utanför landets gränser, antingen i svenska eller i utländska företag, samtidigt som fler utlandsägda företag etableras i Sverige. Många svenska företag är i dag beroende av arbetskraft från andra länder och av utländska marknader för både produktion och avsättning. Migration till och från Sverige är därför viktig för svensk ekonomisk tillväxt och stärker landets konkurrenskraftighet i en alltmer internationaliserad värld.

De sociala trygghetssystemen spelar en viktig roll för att underlätta en sådan rörlighet genom att ge ett adekvat skydd vid till exempel sjukdom och arbetslöshet eller vid föräldraledighet för personer som rör sig till och från Sverige. Väl utformade sociala trygghetssystem kan vara en konkurrensfördel när det gäller att säkra den framtida tillgången på arbetskraft när andelen äldre i befolkningen ökar. Samtidigt måste systemen utformas på ett sådant sätt att tilliten och betalningsviljan inte undergrävs. De svenska sociala trygghetssystemen bör även vara utformade på ett sådant sätt att de ger incitament till arbete framför passivt uppbärande av förmåner även i situationer av gränsöverskridande rörlighet.

Mot denna bakgrund är utredningens övergripande syfte att ta fram ett tydligt, hållbart och lättillgängligt regelverk, som skapar goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet, samt en effektiv och rättssäker myndighetsadministration. Mina förslag ska bidra till att möta behovet av ett socialt trygghetssystem som är bättre anpassat till den ökande internationaliseringen, samtidigt som det är viktigt att bevara ett sammanhållet svenskt trygghetssystem med hög legitimitet.

## 2.2 Internationaliserad världsekonomi, samt förändrad demografi med ökad migration

Den svenska ekonomin är i mycket hög utsträckning beroende av internationell interaktion där, flöden av varor, kapital, kunskap och människor bidrar till den ekonomiska utvecklingen. Utvecklingen med en alltmer internationaliserad och integrerad ekonomi kommer med stor sannolikhet att förstärkas ytterligare framöver.<sup>4</sup> Världshandeln har utvecklats snabbare än produktionen, eftersom nya snabbväxande ekonomier under de senaste decennierna kraftigt ökat sin handel. Också teknikutvecklingen bidrar till den ökande internationaliseringen, inte minst genom att sprida idéer, vilket talar för att trenden mot en alltmer integrerad världsekonomi förstärks.<sup>5</sup>

Förändringar i befolkningens sammansättning har stor betydelse för såväl framtida tillväxt och produktivitet utveckling som möjligheterna att finansiera de offentliga välfärdssystemen. Under de kommande decennierna förväntas en stor befolkningsökning i Sverige. År 2060 beräknas Sveriges befolkning uppgå till 12,9 miljoner, en ökning från dagens nivå med mer än tre miljoner. Tillväxttakten förväntas vara som störst under de närmaste åren, främst till följd av en fortsatt hög invandring.<sup>6</sup>

En tydlig demografisk förändring under de kommande decennierna i Sverige är den växande andelen äldre i befolkningen. Arbetskraftens storlek kommer också att öka, men inte i samma takt som andelen äldre i befolkningen. Tillväxten av arbetskraften bedöms i allt väsentligt komma ifrån personer som flyttat till Sverige. Dessa demo-

---

<sup>4</sup> SOU 2015:104, s. 52.

<sup>5</sup> SOU 2015:104, s. 52.

<sup>6</sup> SOU 2015:104, s. 54.

grafiska förändringar påverkar de långsiktiga förutsättningarna för den ekonomiska utvecklingen. På den svenska arbetsmarknaden har utrikes födda under lång tid haft lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda. Att höja de utrikes föddas sysselsättningsgrad kommer att vara en nödvändig del i att skapa förutsättningar för att långsiktigt finansiera det offentliga välfärdsåtagandet.

Jordens befolkning beräknas öka från dagens 7 miljarder människor till 9,6 miljarder år 2050. Det är framför allt befolkningen i Afrika som kommer att öka. I Europa, Asien, Sydamerika kommer befolkningen att minska och andelen äldre att öka. I Nordamerika ökar befolkningen men blir allt äldre.<sup>7</sup> Denna utveckling kommer att leda till en ökad konkurrens om arbetskraft och kompetens på en allt mer internationaliserad arbetsmarknad.<sup>8</sup>

Folkvandringar är ett fenomen som präglat historien genom tiderna och gränsöverskridande migration har spelat en avgörande roll i den globala ekonomins strukturella omvandling och har bidragit till utveckling. Migration är till sin natur både cyklisk och dynamisk. Migrationsprocessen innehåller temporära och permanenta rörlighetsmönster, den förändras hela tiden och är som regel nogg övervägd. Den är nästan alltid beroende av mellanhänder och sociala nätverk. Migration är en komplex process med många olika dimensioner: politiska, sociala, kulturella, ekonomiska och miljöbetingade. Dessa återspeglas av den mångfald av pådrivande och lockade faktorer (push and pull factors) som ligger bakom varje migrationssituation. Vilka faktorer som utlöser migration beror på sammanhanget och varierar från land till land, inom regioner och beroende på vilka ekonomiska, sociala och mänskliga resurser som individerna och familjerna har. De som har minst resurser tenderar att flytta de kortaste sträckorna, inom landet eller bara över en eller två gränser.<sup>9</sup>

Det absoluta antalet migranter globalt har ökat de senaste decennierna. Cirka 200 miljoner människor, eller 3 procent av världens befolkning, lever utanför det land där de föddes.<sup>10</sup> Även om migrationsströmmarna ökar i absoluta tal är de inte procentuellt sett större

---

<sup>7</sup> United Nations (2015). *World Population Prospects: the 2015 Revision – Key Findings and Advance Tables*, ESA/P/WP.241, s. 1 ff.

<sup>8</sup> SOU 2015:104, s. 53.

<sup>9</sup> Sida (2010). *Underlag till policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklingsarbete*, s. 1–3.

<sup>10</sup> Sida (2010). *Underlag till policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete*, s. 1.

som andel av den totala befolkningen. Sedan 1990-talet har migrationsströmmarna omfattat omkring 0,6 procent av världens befolkning.<sup>11</sup>

Migrationen inom EU ökar liksom migrationen till och från länder utanför EU, så kallade tredje land. 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. Till detta kommer att även andra grupper rör sig i en större omfattning, exempelvis studenter, forskare och pensionärer.

I slutet av år 2012 var 14,1 miljoner EU-medborgare bosatta i en annan medlemsstat (2,8 procent av den totala befolkningen). Denna andel har kontinuerligt ökat sedan 2004. 1 januari 2014 var 17,9 miljoner personer bosatta i en annan EU-stat än sin födelsestat.

Det främsta motivet för EU/EES-medborgare att utnyttja den fria rörligheten är arbetsrelaterat, följt av familjeskäl. Av alla de EU-medborgare som var bosatta i en annan EU-stat år 2012 (rörliga EU-medborgare) var över tre fjärdedelar (78 procent) i arbetsför ålder (15–64 år). Detta i jämförelse med 66 procent av den inhemska befolkningen. I genomsnitt var sysselsättningsgraden bland rörliga EU-medborgare (67,7 procent) högre än bland den inhemska befolkningen (64,6 procent), och i de flesta medlemsstaterna är rörliga EU-medborgare nettobidragsgivare till landets välfärdssystem. Rörliga EU-medborgare som saknar arbete<sup>12</sup> utgör med andra ord en liten del av den totala andelen rörliga EU-medborgare. Den totala andelen utan arbete minskade bland rörliga medborgare från andra EU-stater mellan åren 2005 och 2012.<sup>13,14</sup>

---

<sup>11</sup> Abel, G. J. Sander, N. (2014). "Quantifying Global International Migration Flows", *Science* Vol 343, Issue 6 178, s. 1 520–1 522.

<sup>12</sup> Dessa är vanligen studenter, pensionärer, arbetssökande och inaktiva familjemedlemmar.

<sup>13</sup> Europeiska kommissionen (2013). *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska sociala kommittén samt regionkommittén, Fri rörlighet för EU-medborgare och deras familjer: Fem åtgärder för att skapa förändring*, COM (2013) 837 final.

<sup>14</sup> Eurostat, Statistics Explained (2015). *Statistik om migration och invandrarbefolkningen*. Följande stycken från samma källa.



Antalet EU-medborgare bosatta i en annan EU-stat är dock generellt lägre än de som har anknytning till en stat utanför EU.<sup>15</sup> Den 1 januari 2014 var 19,6 miljoner medborgare från stater utanför EU bosatta i EU-28<sup>16</sup>, vilket motsvarade 3,9 procent av befolkningen i dessa stater. Samtidigt hade 33,5 miljoner personer i EU-28 fötts utanför EU. I absoluta tal var Tyskland den EU-stat som hade flest utländska medborgare (7,0 miljoner personer), följt av Storbritannien (5,0 miljoner), Italien (4,9 miljoner), Spanien (4,7 miljoner) och Frankrike (4,2 miljoner). Totalt utgjorde antalet utländska medborgare i dessa fem EU-stater 76 procent av det totala antalet utländska medborgare bosatta i en EU-stat. Samma fem stater stod för en andel på 63 procent av EU:s befolkning.

Under år 2013 invandrade totalt 3,4 miljoner personer till en av staterna i EU-28. Samtidigt uppgavs minst 2,8 miljoner personer ha utvandrat från en EU-stat. Denna statistik täcker inte bara migrationsströmmarna till/från hela EU, utan omfattar även migrationsströmmar mellan EU-staterna.

Under år 2013 invandrade uppskattningsvis 1,7 miljoner personer från stater utanför EU till EU-28. Dessutom flyttade 1,7 miljoner personer bosatta i en EU-stat till en annan EU-stat. Av dessa 3,4 miljoner invandrare var 1,4 miljoner medborgare i stater utanför EU, 1,2 miljoner var medborgare i en annan EU-stat än den de invandrade till, omkring 830 000 var personer som flyttade till en stat där de var medborgare (t.ex. återvändande medborgare och utrikesfödda medborgare), och omkring 6 100 personer var statslösa.<sup>17</sup> Tyskland rapporterade den största invandringen (692 700 personer) år 2013, följt av Storbritannien (526 000), Frankrike (332 600), Italien (307 500) och Spanien (280 800). Invandringen till Sverige var 115 800 personer år 2013.

Spanien rapporterade den högsta utvandringen år 2013 (532 300 personer), följt av Storbritannien (316 900), Frankrike (300 800), Polen (276 400) och Tyskland (259 300). 16 av EU-staterna rapport-

---

<sup>15</sup> Bara i Irland, Ungern, Slovakien, Luxemburg och Cypern var antalet personer födda i en annan EU-stat högre än antalet personer födda utanför EU-28

<sup>16</sup> EU-28 omfattar följande stater: Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

<sup>17</sup> Eurostat, Statistics Explained (2015). *Statistik om migration och invandrarbefolkningen*. Följande stycken från samma källa.

erade en högre invandring än utvandring år 2013, men i Bulgarien, Irland, Grekland, Spanien, Kroatien, Cypern, Polen, Portugal, Rumänien och de tre baltiska medlemsstaterna var utvandringen större än invandringen. Från Sverige utvandrade 50 700 personer år 2013.

De personer som invandrade till EU-staterna år 2013 var i genomsnitt mycket yngre än den fasta befolkningen i destinationslandet. Den 1 januari 2014 var medianåldern i EU-28 42 år. Medianåldern hos de personer som invandrade till EU-28 under år 2013 var däremot 28 år. När det gäller könsfördelningen invandrade något fler män än kvinnor till EU-staterna år 2013 (53 procent jämfört med 47 procent).

### **2.3 Samordning av sociala trygghetssystem – internationell utveckling**

Fri rörlighet av personer och rätten att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster är grundläggande fri- och rättigheter inom EU/EES, som syftar till att skapa en inre, gemensam marknad för varor, kapital, tjänster och arbetskraft. Principerna innebär att medlemsstaternas medborgare har möjlighet att bo, arbeta, studera och tillhandahålla tjänster i hela unionen.<sup>18</sup> För att underlätta och främja dessa grundläggande principer har ett gränsöverskridande system för samordning av social trygghet utvecklats på EU-nivå, som syftar till att säkerställa sociala rättigheter och likabehandling av EU/EES-medborgare i olika gränsöverskridande situationer, som till exempel arbete eller vistelse i ett annat medlemsland.

Det sociala trygghetsområdet faller i stort utanför EU:s kompetens (även om det finns viss indirekt harmonisering på området) utan bygger i stället på ett samordningssystem av de nationella sociala trygghetssystemen, som omfattar den allmänna socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen samt hälso- och sjukvård. Samordningsbestämmelserna innehåller gemensamma regler och principer som ska följas av alla medlemsstater på det sociala trygghetsområdet vid gränsöverskridande situationer, och de påverkar även behörigheten

---

<sup>18</sup> Den fria rörligheten kan bland annat begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

att ta ut socialavgifter för att finansiera trygghetssystemen. Grundtanken är att EU/EES-medborgare som flyttar till eller vistas i en annan EU-stat varken ska förlora intjänade sociala rättigheter eller bli ”dubbelförsäkrade” och få ersättningar från flera stater samtidigt. Det betyder att även om utformningen av de sociala trygghetssystemen, såsom vem som omfattas av försäkringen, vilka förmåner som beviljas och på vilka villkor, samt förmånsberäkning och avgifter, är en nationell fråga så måste medlemsstaterna beakta unionsrätten och dess utveckling på området inom ramen för sina system.

Inför tillträdet till EES-avtalet 1994 genomfördes en regelöversyn för att anpassa de svenska trygghetssystemen till de nya förutsättningarna som medlemskapet i EES, och senare EU, skulle komma att innebära.<sup>19</sup> Under de drygt tjugo år som Sverige har varit medlem i EU/EES har betydande rättsliga förändringar ägt rum såväl nationellt som på unionsnivå. Unionsrättsligt har relativt omfattande regelverksändringar gjorts inom samordningsområdet, genom bland annat antagandet av förordning 883/2004 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, för att anpassa regelverket till utvecklingen i samhället samt 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/EES kontinuerligt har behövt utvecklas.

Även nationellt har kunskapen om EU/EES:s funktionssätt, liksom förståelsen för hur unionsrätten påverkar de svenska regelverken, ökat. Vidare har behovet av arbetskraft och kompetens uppmärksamrats såväl på nationell som på EU-nivå genom framtagandet av ett antal rättsakter som rör invandring från tredje land till EU för bl.a. arbetstagare och studenter. Rätt till social trygghet och likabehandling men också utbetalning av vissa förmåner utanför EU kan även regleras i de associerings- samarbets-, och stabiliseringsavtal som EU har ingått med vissa länder utanför unionen. Inom ramen för svensk lagstiftning finns ett behov av att se över de nationella regelverken inom det sociala trygghetsområdet och då särskilt vilka rättigheter och skyldigheter dessa omfattar från ett

---

<sup>19</sup> SOU 1993:115.

gränsöverskridande perspektiv. Detta är av särskilt vikt för tredjelandsmedborgare. Det finns även ett behov av att belysa och analysera utformningen av de bilaterala avtalen om social trygghet som Sverige har tecknat med andra länder, särskilt i ljuset av att vi i dag ser en policyutveckling mot alltfler bilaterala avtal.

Avslutningsvis är det viktigt att belysa och analysera de svenska sociala trygghetssystemen och det regelverk som gäller för migrerande personer mot bakgrund av de internationella konventioner som Sverige har ratificerat och därmed åtagit sig att följa, såsom FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

## 2.4 Disposition av betänkandet

Nedan följer en kort beskrivning över hur betänkandet är disponerat.

Betänkandet består av två delar. Del 1 innehåller beskrivande kapitel medan del två innehåller mina överväganden och förslag. Betänkandet inleds med ett kort inledande kapitel som ger en översiktlig beskrivning av behovet av en utredning, utredningens uppdrag samt genomförande och disposition av betänkandet.

Därefter följer ett bakgrundskapitel som ger en översikt av det internationella, europeiska och nordiska samarbetet rörande social trygghet, välfärdsmodeller i Europa samt grunderna i den svenska sociala tryggheten.

Därpå beskrivs rörlighetsmönster till och från Sverige, samt tidigare utredningar i varsitt kapitel. De tre därpå följande kapitlen redovisar gällande rätt för de sociala trygghetssystemen i Sverige, finansiering av den sociala tryggheten samt en översikt av folkbokföringen

Efter detta ges en översikt av administrativt samarbete internationellt och nationellt samt ges en beskrivning av den svenska förvaltningsmodellen.

De följande sex kapitlen ger en fördjupad beskrivning av rätt till fri rörlighet och likabehandling inom EU, förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, associeringsavtal och direktiv som särskilt rör social trygghet för tredjelandsmedborgare, samarbete och avtal inom området för social trygghet, social trygghet och folkrätt samt gränsöverskridande hälso- och sjukvård. Där-

med avslutas den första delen av betänkandet som är av beskrivande karaktär.

Del två av betänkandet innehåller mina överväganden och förslag. Först redogörs för de allmänna överväganden av mer principiell natur som jag har gjort. Nästa kapitel avhandlar tillämplig lagstiftning i gränsöverskridande situationer varpå mina överväganden och förslag rörande arbete respektive bosättning som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet avhandlas.

Därefter går jag igenom hanteringen av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet i Sverige. Behovet av förändringar rörande social trygghet vid gränsöverskridande situationer för särskilda personkategorier avhandlas sedan. Möjligheterna att ställa krav på uppehållsrätt för tillgång till förmåner redovisas därefter. I det därpå följande kapitlet görs överväganden och presenteras bedömningar om tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner i gränsöverskridande situationer. Detta avslutar mina överväganden och bedömningar rörande socialförsäkringen.

Därpå följer tre kapitel rörande tillgång till svensk arbetslöshetsförsäkring respektive hälso- och sjukvård vid gränsöverskridande situationer inom EU/EES samt överväganden om socialavgifter.

Betänkandet avslutas med fem kapitel som rör informationsutbyte mellan myndigheter, behov av fortsatt utredning, ikraftträdande och övergångsbestämmelser, konsekvenser av förslagen samt slutligen författningskommentar.

## **2.5 Möten med experter och sakkunniga**

Utredningen har sammanträtt med sakkunniga och experter vid 12 tillfällen. Två av dessa har varit i form av tvådagarsmöten.

## **2.6 Resor och studiebesök**

Utredningen har gjort studiebesök på Försäkringskassan i september 2014 i syfte att få information om hur samordningsarbetet bedrivs i Öresundsregionen.

I september 2015 besökte utredningen Europeiska kommissionen i Bryssel samt Belgiens socialdepartement. Med Europeiska kommissionen har utredningen främst diskuterat den svenska hanteringen

av frågor rörande bosättning och familjeförmåner. Utredningen diskuterade hur bosättningsbaserade förmåner administreras med representanter från Belgiens socialdepartement.

## **2.7 Vidtalade myndigheter, organisationer och forskare**

Utredningen har under arbetets gång haft kontakt med ett antal myndigheter och organisationer: Utredningen har deltagit på ett seminarium arrangerat av AFA försäkring och där informerat om utredningens arbete. Utredningen har diskuterat frågor rörande arbetslöshetsförsäkringen ur ett samordningsperspektiv med Arbetsförmedlingen och Arbetslöshetskassornas samorganisation. Med Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, Skatteverket har utredningen haft diskussioner och genomgångar om rättstillämpning och administrativa frågor kopplat till utredningens uppdrag. Med SOLVIT har diskussioner förts om de hinder för personrörlighet som uppmärksammats. Även Svenskt Näringsliv har informerats om utredningens arbete och samverkan har skett med Nordiska rådets sekretariat. På detta möte diskuterades framför allt frågor kopplade till arbetslöshetsförsäkringen. Ett seminarium med cirka 85 deltagare har genomförts. Temat för seminariet var hur de svenska sociala trygghetssystemen står sig i en globaliserad värld. Inbjudna var berörda departement, myndigheter, organisationer och andra intressenter.

## **2.8 Andra utredningar**

Under arbetets gång har kommittén utbytt information med följande utredningar. Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04) där de frågor om framför allt försäkringsskyddet för medföljande till utsända som socialförsäkringsutredningen lämnade över till utredningen diskuterades. Med delegationen för migrationsstudier (Ju 2013:17) har löpande kontakter funnits framför allt kring statistikfrågor. Diskussioner kring bosättningsbegrepp har förts med den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare (S 2015:01). Uppdraget för Forskarkarriärutredningen (U 2015:05) har stämts av med utredningens uppdrag. Samverkan har även skett med utredningen

om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (Ju 2015:10).





## 3 Bakgrund

Detta bakgrundskapitel syftar till att ge en översikt av det internationella, europeiska, nordiska och nationella samarbetet och dess utveckling, med tonvikt på området för social trygghet. Därutöver ges en översikt av de olika principiella välfärdsmodellerna, de svenska sociala trygghetssystemen och den svenska förvaltningsmodellen.

### 3.1 Internationellt, europeiskt och nordiskt samarbete

#### 3.1.1 Det internationella samarbetet och dess utveckling

I många stater skedde en relativt snabb utveckling av det sociala trygghetsområdet efter första världskriget, och området lyftes upp på den internationella dagordningen bland annat genom grundandet av den Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organization, ILO) i samband med Versaillesfreden år 1919. International Social Security Association (ISSA)<sup>1</sup> grundades år 1927, under överinseende av ILO.

ILO är FN:s fackorgan för sysselsättning och arbetslivsfrågor, där arbetstagarorganisationer, arbetsgivareorganisationer och regeringsföreträdare representeras. Denna trepartiska institutionella struktur beskrivs ofta som ILO:s unika kännemärke. ILO är en konventionsbaserad organisation som i dagsläget har antagit över 180 konventioner. Medlemmarna har även möjlighet att anta rekommendationer, men det är endast konventionerna som är juridiskt

---

<sup>1</sup> ISSA är en organisation för institutioner, myndigheter och departement inom det sociala trygghetsområdet. ISSA främjar spetskompetens genom att bistå nationella institutioner med professionella riktlinjer, expertkunskap, service och stöd för att kunna utveckla dynamiska sociala trygghetssystem och policies.

bindande. De stater som anslutit sig till ILO:s konventioner ska rapportera om statens arbete för genomförandet av de aktuella konventionerna till ILO. Rapporteringsskyldigheten slås fast i ILO:s konstitution och varierar mellan de olika konventionerna. Sverige har varit medlem i ILO sedan år 1920.

Det är dock främst i slutet av och efter andra världskriget som utvecklingen av det internationella samarbetet på området tar fart. År 1944 antas ILO:s Philadelphia förklaring, som efterlyser en utvidgning av social trygghet samt främjande av samarbete och informations- och kunskapsutbyte mellan berörda institutioner – både på regional och på internationell nivå. År 1948 antas Förenta Nationernas deklaration om de mänskliga rättigheterna (Universal Declaration of Human Rights), som fastlägger grundprinciper om relationen mellan statsmakten och individen, samt vissa skyldigheter som staten har gentemot individen. Dessa omfattar medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, likhet inför lagen samt skydd mot diskriminering. I artikel 22 rörande social trygghet, fastslås att:

*Var och en har, i egenskap av samhällsmedlem, rätt till social trygghet, och är berättigad till att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som krävs för hävdandet av hans eller hennes människovärde och utvecklingen av hans eller hennes personlighet, förverkligas genom nationella åtgärder och mellanfolkligt samarbete i enlighet med varje stats organisation och resurser.*

Därefter har ett flertal viktiga multilaterala avtal om social trygghet samt rättsakter antagits internationellt. Dessa redogörs närmare för i kapitel 13.

## Europarådet och OECD

Andra viktiga organ inom det internationella samarbetet som berör social trygghet är Europarådet och Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Europarådet är en mellanstatlig europeisk samarbetsorganisation med 47 medlemsstater ( däribland Sverige), som bildades år 1949. Organisationen arbetar i huvudsak med att främja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsutveckling. Europarådet arbetar också med många andra områden, som jämställdhet, skydd av barns

rättigheter, valövervakning och kvalitetskontroll av hälso- och sjukvård samt mediciner. För att en stat ska kunna bli medlem i Europarådet måste den ratificera Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter är behörig att pröva mål i syfte att bedöma om det skett en kränkning av de medborgerliga eller politiska rättigheterna i Europakonventionen. Såväl enskilda som stater kan vända sig till domstolen, och domarna är rättsligt bindande för den berörda staten.

OECD är en internationell organisation för utbyte av idéer och erfarenheter inom områden som påverkar den ekonomiska utvecklingen främst i dess medlemsstater. OECD arbetar bland annat med att utvärdera och jämföra de olika medlemsstaternas system och policies, samt genom att lyfta fram olika lärorika exempel. Sverige är medlem sedan år 1961.

### **3.1.2 Det europeiska samarbetet och dess utveckling inom ramen för EU/EES**

Dagens Europeiska union (EU) har främst växt fram ur Schumanplanen, som lades fram 9 maj 1950, och den följande Europeiska kol- och stålunionen (EKSG) vars syfte var att skapa en gemensam marknad för dessa båda varor, administrerad av överstatliga institutioner. EKSG-fördraget trädde i kraft år 1952 med Frankrike, Västtyskland, Italien, Belgien, Nederländerna och Luxemburg som signatärer. År 1955 antogs ett genomgripande förslag om att skapa en ekonomisk gemenskap med egna institutioner. Fördraget om den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) undertecknades år 1957 i Rom. Målet var att skapa en gemensam inre marknad. Den gemensamma marknaden utvecklades i snabb takt under 1960-talet och genom fusionsfördraget sammanslogs de tre gemenskaperna till den Europeiska gemenskapen (EG).

Storbritannien, Danmark och Irland anslöt sig till EG år 1973. Grekland anslöt sig 1981 och 1986 blev Portugal och Spanien medlemmar. Tysklands återförening 1990 innebar i praktiken ytterligare en utvidgning då före detta Östtyskland gick upp i Förbundsrepubliken Tyskland. Finland, Sverige och Österrike anslöt sig till EG 1995. 1 maj 2004 anslöt sig 10 nya medlemsstater till EU

(Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Slovenien, Cypern och Malta) och 2007 blev Bulgarien och Rumänien medlemmar. Kroatien blev unionens 28:e medlemsstat år 2013.

Den europeiska enhetsakten, som antogs 1986, medförde en omfattande utveckling av EU-arbetet. Enhetsakten gav ökad makt till Europaparlamentet och Ministerrådet samt lade grunden för ett europeiskt samarbete inom utrikespolitiken. År 1990 presenterades ett gemensamt förslag att skapa en monetär union med en gemensam valuta samt att samtidigt stärka den politiska gemenskapen. År 1992 antogs det Europeiska unionsfördraget (EUF). EUF innebar många viktiga förändringar, bland annat skapades en helt ny struktur med ”tre pelare”. Första pelaren var av överstatlig karaktär och omfattade de gamla fördragen samt valutasamarbetet. Den andra och tredje pelaren byggde på mellanstatligt samarbete; gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (andra pelaren) och system för polis- och straffrättsligt samarbete (tredje pelaren). Några år senare antogs ett revisionsfördrag, Amsterdamfördraget, som trädde i kraft år 1999. Amsterdamfördraget innebar en förstärkning av EU:s demokratiska och sociala profil, av medborgarnas fria rörlighet inom unionen, Europaparlamentets ställning inom lagstiftningsarbetet samt en viss utbyggnad av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. År 2000 antogs Nicefördraget som lade fast beslutsordningen i Rådet och medlemsstaternas representation i övriga EU-institutioner efter den så kallade östutvidgningen.

EU fick sitt nuvarande fördragsverk genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft 1 december 2009. Med fördraget stärktes bland annat den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Vidare ersattes det roterande ordförandeskapet för Europeiska rådet med en ordförande som väljs för en period av två och ett halvt år. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna erhöll samma juridiska status som fördragen. Den tidigare nämnda pelarstrukturen avskaffades och ersattes av Europeiska unionen som en enda juridisk person. Även Europaparlamentets inflytande vid lagstiftning stärktes markant.<sup>2,3</sup> Beslut fattas på fler områden än tidigare med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet. Ett

---

<sup>2</sup> Bernitz, U., Kjellgren, A. (2014). *Introduktion till EU*, Norstedts Juridik.

<sup>3</sup> Bernitz, U., Kjellgren, A. (2014). *Europarättens grunder*. Norstedts Juridik.

exempel på ett sådant område är beslut om social trygghet för att genomföra fri rörlighet för migrerande arbetstagare och egenföretagare samt deras familjemedlemmar.

### Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)

EES-avtalet är ett frihandelsavtal som gäller för EU-staterna och Island, Liechtenstein, Norge (dessa stater brukar refereras till som EES-staterna). Schweiz har flera enskilda avtal med EU.<sup>4</sup>

Dessa avtal ger företagen i de deltagande staterna tillträde till EU:s inre marknad, och de har avskaffat tullar och arbetar för att ta bort handelshinder för nästan alla slags varor mellan de deltagande staterna. EES-avtalet innehåller också gemensamma regler för offentlig upphandling, konkurrensregler och transportpolitik, samt samarbete kring miljöskydd, konsumentskydd, forskning och utveckling, utbildning, sociala frågor (arbetsrätt, arbetsmiljö, jämställdhet), bolagsrätt, statistik, kultur och turism.<sup>5</sup> Det betyder att även de sociala trygghetssystemen samordnas inom EU/EES-området och Schweiz.

Inom EES finns två olika beslutsorgan – EES-rådet och EES-kommittén. Ministrar från EES-staterna möts i EES-rådet, som ansvarar för att utforma riktlinjer för EES-kommittén. EES-kommittén har till uppgift att anpassa EES-staternas lagstiftning enligt avtalet. Kommitténs beslut blir dock inte bindande innan de har godkänts av EES-staterna, vilket vanligtvis sker i respektive stats parlament.

---

<sup>4</sup> Beslut nr 1/12 av gemensam kommittén som inrättats genom avtalen mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiziska edsförbundet. EGT 2002 L 114/6.

<sup>5</sup> Områden som inte omfattas av EES-avtalet är jordbrukspolitik, tullunionen (det vill säga att inte ha gemensamma tulltaxor mot omvärlden), handel med stater utanför EU, gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, rättsliga och inrikes frågor, samt europeiska monetära unionen.

## EU:s lagstiftningskompetens med fokus på området för social trygghet

Av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) framgår att EU har olika kompetens att lagstifta inom olika områden. EU:s kompetens kan vara exklusiv, vilket innebär att EU har ensam kompetens att lagstifta och anta bindande rättsakter. Det gäller bland annat inom området för tullunion och den gemensamma handelspolitiken.<sup>6</sup> Att EU:s kompetens är stödjande innebär att EU endast får understödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas handlingar. Det är främst inom området för kultur och för att skydda människors hälsa.<sup>7</sup> Den delade kompetensen innebär att medlemsstaternas kompetens är subsidiär, och med det menas att medlemsstaterna kan utnyttja sin befogenhet att lagstifta om inte EU utnyttjar sin befogenhet att göra det.<sup>8</sup>

Unionen kan endast handla inom de sakområden som medlemsstaterna har tilldelat unionen i fördragen för att uppnå de mål som fastställs där.<sup>9</sup> Det betyder att all lagstiftning som ska vara bindande för medlemsstaterna måste ha en rättslig grund i fördragen. Den sociala tryggheten är inte ett område som uttryckligen anges i fördragen. Dock har EU kompetens att lagstifta inom social trygghet eftersom det finns vissa befogenheter inom ramen för den gemensamma socialpolitiken, vilket regleras i avdelning X i EUF-fördraget. Däri framgår att unionen bland annat ska främja sysselsättningen, ge socialt skydd och förhindra social utestängning.<sup>10</sup> Det specificeras också att EU ska använda sin stödjande kompetens för att främja samarbete mellan medlemsstater genom initiativ som syftar till att öka kunskapen, utveckla utbytet av information och beprövade erfarenheter, främja nyskapande tillvägagångssätt och utvärdera erfarenheter, med undantag av åtgärder som omfattar harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar. EU kan även genom direktiv anta minimikrav för bland annat social trygghet och socialt skydd för arbetstagare och därigenom stödja och komplettera medlemsstaternas åtgärder.<sup>11</sup> Dock anges det att

---

<sup>6</sup> Se artikel 3 EUF-fördrag för fullständig lista.

<sup>7</sup> Artikel 2.5 och artikel 6 EUF-fördraget.

<sup>8</sup> Artikel 2.2 EUF-fördraget.

<sup>9</sup> Artikel 5 EU-fördraget.

<sup>10</sup> Artikel 151 EUF-fördraget.

<sup>11</sup> Artikel 153 EUF-fördraget.

EU:s kompetens inte ska påverka medlemsstaternas möjligheter att definiera de grundläggande principerna för sina sociala trygghets-system, vilket innebär att medlemsstaterna bestämmer hur de nationella systemen ska utformas och finansieras.<sup>12</sup>

Utöver detta kan nämnas en bestämmelse som uppmuntrar samarbete mellan medlemsstaterna för att underlätta samordningen inom socialpolitiken och som inkluderar den sociala tryggheten, den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration.<sup>13</sup> Det ger dock ingen kompetens att vidta några lagstiftningsåtgärder.<sup>14</sup>

### Unionsrättens rättskällor

Primärrätten innefattar unionsfördraget, funktionsfördraget och rättighetsstadgan. Vidare styrs primärrätten av allmänna rättsprinciper som är generella normer som används av Europeiska unionens domstol (EU-domstolen). Sekundärrätten består av förordningar, direktiv och olika beslut.

- En förordning är en bindande rättsakt som alla EU-stater ska tillämpa i sin helhet.
- Ett direktiv sätter upp vilka mål som medlemsstaterna ska uppnå inom ett visst område, men de får själva bestämma hur de ska gå tillväga för att uppnå dessa mål.
- Ett beslut är bindande för dem som det riktar sig till (t.ex. en enskild EU-stat eller företag) och är direkt tillämpligt.

Den icke bindande normeringen styrs av:

- Med en rekommendation kan EU-institutionerna framföra åsikter och föreslå åtgärder som inte är rättsligt bindande.
- Ett yttrande är ett uttalande från EU-institutionerna som inte innebär några rättsliga skyldigheter för mottagarna.

---

<sup>12</sup> Artikel 153 (4) EUF-fördraget.

<sup>13</sup> Artikel 156 EUF-fördraget. Ofta omnämnd Open Method of Coordination.

<sup>14</sup> Artikel 153 EUF-fördraget.

*EU-domstolen*

EU-domstolen består av domstolen och tribunalen (tidigare kallad förstainstansrätten). Domstolen ska säkerställa att lag och rätt följs vid tolkningen och tillämpningen av EU-rätten. EU-domstolen är behörig att tolka EU-rätten, att uttala sig om EU-rättens giltighet och tillämpning både i medlemsstaterna samt EU:s institutioner. Den löser också rättsliga tvister mellan EU-staterna och EU-institutionerna. De fem typerna av mål är:

- Begäran om förhandsavgörande – när nationella domstolar ber EU-domstolen att tolka en viss EU-lag.
- Talan om fördragsbrott – mot EU-stater som inte följer EU-lagstiftningen.
- Talan om ogiltigförklaring – mot EU-rättsakter som anses bryta mot EU-fördragen eller grundläggande rättigheter.
- Passivitetstalan – mot EU-institutioner som inte fattar de beslut som de är skyldiga att fatta.
- Direkt talan – av enskilda personer, företag eller organisationer mot Europeiska kommissionens beslut eller åtgärder.

Varje medlemsstat utser en domare till EU-domstolen. Domstolen biträds dessutom av 11 generaladvokater som har till uppgift att presentera förslag till avgörande i de mål som handläggs av domstolen.

I EU:s rättsordning är den gällande rätten till stor del rättspraxis. Inom EU-rätten är den oskrivna rätten (rättspraxis och allmänna rättsprinciper) mer betydelsefull än den är i den svenska rättsordningen. EU-domstolen är inte bunden av sin tidigare rättspraxis, men den betraktar tidigare avgörande som prejudikat och i domarna hänvisas ofta till tidigare avgöranden.<sup>15</sup> I betänkandet kommer det att gås igenom många rättsfall eftersom EU-domstolens rättspraxis är en central rättskälla vid sidan av den skrivna primär- och sekundärrätten.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Artikel 19 EUF-fördraget. Se även Hettne, J., Otken Eriksson, I. (2011). *EU-rättslig metod, teori och genomslag i svensk rättstillämpning*. Norstedts Juridik.

<sup>16</sup> Bernitz, U., Kjellgren, A. (2014). *Europarättens grunder*. Norstedts Juridik.



## EU:s beslutandeprocess och policyarbete med fokus på det sociala trygghetsområdet

EU kan beskrivas både som ett politiskt projekt och en juridisk organisation. EU:s övergripande politiska prioriteringar fastställs av det Europeiska rådet, som leds av en ordförande och består av nationella stats- och regeringschefer samt Europeiska kommissionens ordförande.

Den lagstiftande makten är delad mellan Europeiska unionens råd (även kallat "ministerrådet" eller bara "rådet") och Europaparlamentet. Europeiska kommissionen inleder beslutandeprocessen genom att lägga fram ett förslag. Förslagen är utarbetade inom Europeiska kommissionen, som har initiativrätt att föreslå lagstiftning, men Europaparlamentet kan uppmana Europeiska kommissionen att lägga fram lagförslag. Europeiska kommissionen lägger fram förslag enligt EU-fördragen eller för att en annan EU-institution, en stat eller en berörd part har uppmanat Europeiska kommissionen att agera, men det är Europeiska kommissionen som bestämmer om den vill lägga fram förslag. Utöver denna process koordinerar och övervakar Europeiska kommissionen genomförandet av EU:s lagstiftning samt främjar utbyte av erfarenhet och kunskap. För det sociala trygghetsområdet ansvarar Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, DG EMPL).

Rådet möts i olika grupper, så kallade konstellationer, som vanligen leds av den stat som är ordförande för rådet (ordförandeskapet roterar var sjätte månad mellan medlemsstaterna). Sverige har varit ordförande år 2001 och 2009. I konstellationen för sysselsättning, socialpolitik, hälso- och konsumentfrågor (EPSCO) behandlas bland annat frågor relaterade till social trygghet. I denna rådskonstellation samlas alla EU-staternas ministrar med ansvar för sysselsättning, sociala frågor, hälso- och sjukvård samt konsumentpolitik. Även ansvariga EU-kommissionärer deltar. EPSCO-rådet sammanträder vanligtvis fyra gånger om året. Två av dessa möten ägnas vanligtvis enbart åt frågor som rör sysselsättnings- och socialpolitik. Dessutom utarbetar rådet årliga riktlinjer för sysselsättning som medlemsstaterna ska beakta i sin nationella politik.

Innan en fråga når rådet bereds den på tjänstemannanivå. Förhandlingarna om ett förslag från Europeiska kommissionen börjar i en eller flera rådsarbetsgrupper vars uppgift är främst att lösa tekniska detaljer kring förslaget. I dessa arbetsgrupper företräds medlemsstaterna vanligtvis av tjänstemän från departementen eller EU-representationen. För Sveriges del kan även tjänstemän från myndigheterna delta. Därefter förhandlas förslaget i det beredande organet Comité des représentants permanents (Coreper), innan det tas upp i rådet. I Coreper ingår ambassadören och den biträdande ambassadören från medlemsstaternas EU-representation, och mötena brukar ledas av ordförandestaten.

Europaparlamentets ledamöter väljs direkt av väljare i medlemsstaterna och utöver den lagstiftande makten har parlamentet även en viktig budget- och kontrollfunktion. Ledamöterna är uppdelade i olika utskott. Sociala trygghetsfrågor behandlas särskilt i utskottet för sysselsättning och sociala frågor (Employment and Social Affairs Committee).

Andra viktiga organ är Europeiska unionens regionkommitté och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén som bistår Europaparlamentet, rådet och Europeiska kommissionen. Kommittéerna har en rådgivande funktion. Därutöver finns olika decentraliserade myndigheter och organ samt Europeiska kommissions genomförande organ. Inom det sociala trygghetsområdet finns bland annat följande organ: Europeiska Arbetsmiljöbyrån, Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor, samt genomförandeorganet för konsument-, hälso-, jordbruks- och livsmedelsfrågor.

Viktiga policyinitiativ inom ramen för social trygghet och delaktighet är Europa 2020-strategin, som är en tioårsstrategi för tillväxt och jobb, samt den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration. Målet med samordningsmetoden är att arbeta mot gemensamma europeiska mål genom politiskt utbyte och ömsesidigt lärande inom områdena fattigdom och social utestängning, pensioner, hälso- och sjukvård samt långtidsvård. Medlemsstaterna utarbetar även egna strategier inom ramen för dessa områden för att uppnå de gemensamma EU målen. Europeiska kommissionen stödjer och övervakar framsteg utifrån dessa gemensamma mål och särskilda indikatorer, samt genom kontinuerlig rapportering. Målen och arbetsmetoderna för den öppna samord-

ningsmetoden för socialt skydd och social integration har anpassats till målen för Europa 2020-strategin, som rör sysselsättning, innovation, utbildning, social delaktighet och klimat/energi. Det europeiska ramverket för policyutveckling och -utbyte för social trygghet och delaktighet har utarbetats i nära samarbete med Kommittén för socialt skydd (Social Protection Committee, SPC) som är en rådgivande kommitté för rådet beträffande sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor. Kommittén förbereder även rådets diskussioner om social trygghet samt de landspecifika rekommendationerna inom ramen för Europa 2020-strategin.<sup>17</sup>

### Samarbetsorgan och nätverk

Inom ramen för den Europeiska kommissionens arbete finns den Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen (AK). Dess huvudsakliga uppgifter är att behandla administrativa frågor och tolkningsfrågor inom ramen för samordningsbestämmelserna, att främja och utveckla samarbetet mellan medlemsstaterna, att lämna förslag till regeländringar samt att, på förfrågan av medlemsstaterna, förlika mellan skilda uppfattningar om tolkning och tillämpning av gällande regelverk.<sup>18</sup> AK är förvaltningsrättsligt oberoende från den Europeiska kommissionen, som endast har en rådgivande roll. Till AK finns ett sekretariat knutet med representanter från den Europeiska kommissionen. Ordförandeskapet följer rådets roterande ordförandeskap.

Till AK har två administrativa kommittéer knutits, den Tekniska kommissionen (TK) och Revisionskommittén (RK). TK ansvarar främst för införandet av administrativa rutiner för ärendehandläggning med stöd av elektronisk informationsbehandling, systemet för Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI). RK ansvarar för beräkningar och kostnader för sjukvårdsförmåner och återbetalning mellan medlemsstaterna. Sverige representeras både av regeringskansli- och myndighetsrepresentanter som utses av Regeringskansliet.

---

<sup>17</sup> Artikel 160 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>18</sup> Artikel 72 i förordning 883/2004.

Därutöver finns Rådgivande kommittén för samordning av de sociala trygghetssystemen. Den rådgivande kommittén består av företrädare för regeringen, arbetstagarorganisationer samt arbetsgivarorganisationer i respektive medlemsstat.

Inom EU finns även ett antal nätverk. Exempel på sådana är nätverket för rådgivare för Eures som Arbetsförmedlingen deltar i. Nätverket är en del av ett gemensamt nätverk inom EU/EES och Schweiz för att främja arbetstagares rörlighet. Ett annat exempel är nätverket European Carousel Network (Eurocanet) som Skatteverket deltagit i. Nätverket har till syfte att åstadkomma ett skyndsamt informationsutbyte vid misstanke om bedrägerier avseende mervärdesskatter. Det finns även specifika nätverk för rörlighet i arbetslivet som består av oberoende experter inom juridik och statistik. Nätverken förser Europeiska kommissionen med underlag i form av rapporter och analyser. Samarbetet Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) organiseras och finansieras av Europeiska kommissionen. MISSOC tar fram detaljerade, jämförbara och aktuella uppgifter om de nationella sociala trygghetssystemen i EU/EES.

Europeiska kommissionen tillhandahåller visst ekonomiskt stöd till gränsöverskridande samarbete mellan institutioner, informationskampanjer för att upplysa om rättigheter och skyldigheter enligt reglerna om samordning av de sociala trygghetssystemen i EU/EES, samt åtgärder för att förbereda och införa systemet för elektroniskt informationsutbyte.

### 3.1.3 Det nordiska samarbetet och dess utveckling

Den 22 maj 1954 bildade Sverige tillsammans med sina nordiska grannländer en gemensam nordisk arbetsmarknad. Överenskommelsen syftade till att underlätta för arbetskraft att röra sig mellan de nordiska länderna. Det var under en tid då det gick stora nordiska flyttströmningar till framför allt Sverige.<sup>19</sup>

Arbetet med att etablera en gemensam nordisk arbetsmarknad hade dock redan pågått under en tid. Redan år 1943 avskaffade

---

<sup>19</sup> Andersson, P., Wadensjö, E. (2008). *Arbetskraftens rörlighet i Norden*, TemaNord 2008:524, s. 7–8.

Sverige arbetstillståndskravet för medborgare från nordiska länder. Efter andra världskrigets slut gick Sverige ytterligare ett steg längre och avskaffade visumkravet för medborgare från nordiska länder. Nordiska rådet, som är en parlamentarisk organisation som består av parlamentariker från medlemmarnas nationella parlament, grundades år 1952 av Danmark, Island, Norge och Sverige. Finland gick, av försvarspolitiska anledningar, med först 1955.

Den nordiska integrationen av arbetsmarknaden fortsatte sedan att utvecklas bland annat genom avtal som gjorde det möjligt för olika yrkesgrupper att använda sin utbildning (särskilt inom hälso- och sjukvården) i ett annat nordiskt land samt överenskommelser rörande socialförsäkringarna.<sup>20</sup> Den på det sociala trygghetsområdet kanske viktigaste nordiska överenskommelsen är den nordiska konventionen om social trygghet.<sup>21</sup> Syftet med den nuvarande konventionen är att komplettera EU-förordningarna, och konventionen ger i vissa fall ytterligare rättigheter för personer som flyttar mellan de nordiska länderna.

År 1971 grundades Nordiska ministerrådet, som är ett samarbete mellan de nordiska regeringarna. Nordiska ministerrådet grundades uttryckligen för att verka för att bibehålla det nordiska samarbetet i samband med att ett nordiskt land, Danmark, gick med i EG den 1 januari 1973, medan de övriga fyra länderna valde att stå utanför samarbetet. Finland och Sverige blev medlemmar i EU 1 januari 1995. Island och Norge är inte medlemmar av EU utan endast av EES. Varken Färöarna eller Grönland ingår i EU. Åland ingår i unionen men har vissa särskilda avtal.

Det nordiska samarbetet arbetar aktivt gällande frågor om arbetskraftens rörlighet och trygghetssystemen. Arbetet sker både på parlamentarisk nivå, tjänstemannanivå, och på myndighetsnivå.

Formellt sett sker arbetet i Nordiska rådet genom ett presidium, fem utskott (Kultur- och utbildningsutskottet, Medborgar- och konsumentutskottet, Miljö- och naturresursutskottet, Näringsut-

---

<sup>20</sup> Överenskommelsen om upphävande av passkontroll vid internnordiska gränser år 1957 vilken uppdaterats senast år 2000, överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad för hälso- och sjukvårdspersonal och veterinärer trädde i kraft år 1994 och ändrades senast år 1998, avtalet om genomförande av vissa bestämmelser om medborgarskap år 2002, överenskommelsen om samordning av pensionsrätt trädde i kraft år 2002, överenskommelsen om folkbokföring år 1989, som uppdaterades år 2007, med flera.

<sup>21</sup> Den nordiska konventionen om social trygghet gäller som lag i Sverige sedan den 1 maj 2014, se lagen (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet.

skottet samt Valfärdsutskottet) samt inom partigrupperna. Vidare sammanträder Nordiska rådet under Nordiska rådets session två gånger om året.

Nordiska ministerrådet organiseras i tio olika ministerråd. Samarbetet koordineras i ett elfte ministerråd, som består av de nordiska samarbetsministrarna från alla medlemsländerna. Ordförandeskapet för Nordiska ministerrådet alternerar mellan länderna enligt en bestämd ordning.

Under Nordiska ministerrådet finns ett antal ämbetsmannakommittéer<sup>22</sup> som består av nationella tjänstemän som har till uppgift att förbereda och följa upp ärenden inom en rad prioriterade områden.

Därutöver finns den nordiska socialförsäkringsgruppen, som består av regeringsföreträdare för de länder som har undertecknat den nordiska konventionen. Socialförsäkringsgruppen träffas två gånger per år och har bland annat i uppgift att följa och övervaka tillämpningen av den nordiska konventionen om social trygghet, inklusive att löpande utvärdera behovet av ändringar i den, samt följa gränshinderfrågor på det sociala området.

## Gränshinderarbetet

Den parlamentariska nivån arbetar aktivt med gränshinder. Nordiska ministerrådets definition av ett gränshinder är

alla former av hinder som omöjliggör, försvårar eller begränsar människors möjlighet att verka över nationella gränser och som beror på EU-regler, nationella lagar, administrativa regler, anpassningar eller föreskrifter som utfärdas av en offentlig myndighet eller liknande<sup>23</sup>.

Gränshinderrådets handlingsplan följer samarbetsministrarnas vision om ett gränslöst Norden. Handlingsplanen innehåller tre prioriterade insatsområden:

---

<sup>22</sup> Det finns totalt 16 ämbetsmannakommittéer. För trygghetssystemens del är de viktigaste Nordiska ämbetsmannakommittén för arbetsliv (ÄK-A), Nordiska ämbetsmannakommittén för ekonomi- och finanspolitik (ÄK-FINANANS), Nordiska ämbetsmannakommittén för lag-samarbete (ÄK-LA) och den Nordiska ämbetsmannakommittén för social- och hälsofrågor (ÄK-S).

<sup>23</sup> SOU 2011:74, s. 66.

1. Eliminera existerande gränshinder mellan de nordiska länderna.
2. Förebygga så att inte nya gränshinder uppstår.
3. Öka och effektivisera informationsinsatserna.

Gränshinderrådet består av en medlem från de nordiska länderna och från Färöarna, Grönland och Åland. De åtta medlemmarna är utvalda av respektive lands/självstyres samarbetsminister. I gränshinderrådet ingår också en representant från det Nordiska ministerrådet, Nordiska ministerrådets generalsekreterare, samt en representant från det Nordiska rådet, ordföranden för Nordiska rådets gränshindergrupp. Ordförandeskapet i Gränshinderrådet följer ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet.

### **Samarbetsorgan på myndighetsnivå**

Myndigheterna i de nordiska länderna har såväl formella som informella informationsutbyten och samarbeten inom det sociala trygghetsområdet. Behovet av samverkan har till stor del sin grund i den relativt stora migrationen mellan länderna och i de gemensamma regelverk som länderna har att tillämpa, unionsrätten och den nordiska konventionen om social trygghet. Samarbetet bygger på lång tradition samt samhällelig och geografisk närhet. Det finns ett flertal områdesspecifika formaliserade samarbetsformer och utbyten, som till exempel förbindelseorgansmöten (förmånsinriktade såväl som mer generella möten), Nordiska kontaktgruppen för arbetslöshetsförsäkringen, samarbete mellan pensionsinstitutioner (Nordisk Benchmarking Forum), Nordiska Generaldirektörsrådet samt nordiskt samarbete inom elektroniskt informationsutbyte (detta arbete utgår bland annat från EU:s insatser för elektroniskt informationsutbyte, EESSI). Därutöver finns olika forum, som Nordiskt socialförsäkringsmöte och Nordiskt arbetslöshetsförsäkringsmöte, samt gränsöverskridande informationssamarbeten som Öresunddirekt (Danmark och Sverige), Nordkalottens gränstjänst (Finland, Norge och Sverige) och Grensetjänsten (Norge och Sverige). Vidare finns den Nordiska socialförsäkringsportalen som innehåller landspecifik information, som har sammanställts av de behöriga myndigheterna i de nordiska länderna.

## 3.2 Välfärdsmodeller i Europa

De moderna sociala trygghetssystemen i Europa har en drygt hundraårig historia. *Social Security* (social trygghet) har blivit ett internationellt begrepp som används för att beteckna det system av offentligt stöd som ges vid inkomstbortfall vid havandeskap, arbetsskada, arbetsförmåga, arbetslöshet, sjukdom, offentlig sjukvård, behov av ekonomiskt bistånd, kompensation till exempelvis krigsveteraner eller krigsoffer, ålderdom eller död.<sup>24</sup>

Utformningen av trygghetssystemen bland EU:s medlemsstater uppvisar förhållandevis stora skillnader. Systemen har växt fram ur respektive stats politiska, kulturella och historiska kontext och det är knappast möjligt att tala om någon gemensam europeisk modell. Samtidigt så är kunskap om specifika särdrag i olika länders lösningar viktig för att förstå framväxten och utvecklingen inom EU-rätten inom det socialpolitiska området. Kunskap om andra länders system är även viktigt för att möjliggöra utbyte och lära av andra länders tillvägagångssätt och lösningar för gemensamma eller likartade utmaningar inom det sociala trygghetsområdet.

Nedan ges en kort beskrivning över tre olika välfärdsmodeller som översiktligt karaktäriserar de olika sociala trygghetssystemen i Europa. Modellerna beskriver hur olika stater har valt att utforma sina sociala trygghetssystem med utgångspunkt i kvalificeringsvillkor, ersättningsnivåer, administration och finansiering.

### 3.2.1 Bismarckmodellen

Bismarckmodellen avser de sociala trygghetssystem som karakteriseras av försäkringar avsedda för särskilda kategorier av den yrkesverksamma befolkningen och diverse hjälpinitiativ. I Bismarckmodellen ligger tyngdpunkten på noggrant definierade delar av befolkningen för vilka inkomstrelaterade förmåner skapats.<sup>25</sup>

När Tyskland etablerades som en sammanhållen stat i slutet av 1800-talet växte behovet av socialpolitiska lösningar i takt med den allt starkare industrialiseringen av samhället. Den tyska socialför-

---

<sup>24</sup> Begreppet *Social Security* introducerades i den amerikanska *Social Security Act* 1935.

<sup>25</sup> För en närmare beskrivning av Bismarckmodellen se t.ex. Edebalk, P. G. (2003). "Bismarck och de första socialförsäkringarna", *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 4, s. 352 ff.



säkringen inrättades inte som en del av offentlig förvaltning utan som en självförvaltande enhet med statlig styrning under gemensam ledning av arbetstagare och arbetsgivare. Modellen har således starka korporativistiska drag.

Karaktäristiskt för Bismarckmodellen är också en tydlig trepartsstruktur med stat, arbetstagare och arbetsgivare som aktörer. Försäkringsmässigheten i systemet är stark i bemärkelsen att ersättningen baseras på värdet av de inbetalda avgifterna. Det finns således en stark koppling mellan betalda avgifter och rätt till ersättning.

För hälso- och sjukvården innebär Bismarckmodellen att alla medborgare (även den som inte har ett arbete) tillhör en försäkringskassa och att kassan betalar den vård medborgaren behöver. Sjukhusen och andra vårdinstitutioner ägs inte av kassorna utan ägs i skiftande former av privat eller samhälleligt ägande.

Till länder med trygghetssystem som bygger på Bismarckmodellen brukar nämnas Tyskland, Österrike, Frankrike, Italien, Belgien och Nederländerna.

### 3.2.2 Beveridgemodellen

Beveridgemodellen syftar till att utforma ett försäkringssystem som i huvudsak ger en grundtrygghet till samtliga medborgare. Försäkringslösningen med minimi inkomstskydd utformades först i Storbritannien under mitten av 1940-talet.<sup>26</sup>

Beveridgemodellen ger försäkringsskydd till alla medborgare, oavsett om de är yrkesverksamma eller inte och syftar till att skapa ett säkerhetsnät för samtliga medborgare. Beveridgemodellen gjorde det möjligt att avskaffa de tidigare behovsprövade fattigförmånerna i ett samhälle där en stor del av befolkningen levde under mycket knappa förhållanden. De medborgare som önskar ett försäkringsskydd utöver denna grundnivå får själva köpa marknadslösningar. Systemet är därmed dualistiskt till sin karaktär där staten står för en grundnivå och marknaden kompletterar.

I en renodlad Beveridgemodell finns ingen korrelation mellan lön och avgift för respektive förmån. I stället ger enhetliga avgifter

---

<sup>26</sup> För en närmare beskrivning av Beveridgemodellen se t.ex. Edebalk, P. G. (1999). "Beveridgeplanen – En klassiker", *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2, s. 159 ff.

rätt till enhetliga förmåner. Rätten till ett grundskydd kompletterar detta synsätt och således finns inget skydd för inkomster över lägsta nivån. Skattefinansiering är därför det primära sättet att finansiera systemet.

Hälso- och sjukvårdssystemet är offentligt och kostnadsfritt med målet att det ska vara tillgängligt för alla.

Inom EU/EES representerar Storbritannien och även Irland stater vars sociala trygghetssystem bygger på Beveridgemodellen.

### 3.2.3 Den nordiska välfärdsmodellen

Utformningen av de sociala trygghetssystem i de nordiska länderna innehåller gemensamma drag som motiverar att tala om en nordisk välfärdsmodell.<sup>27</sup> Den nordiska välfärdsmodellen präglas av universalism i bemärkelsen att hela befolkningen omfattas av välfärdsystemen. I modellen ses sociala rättigheter inte endast som en angelägenhet för lägre samhällsklasser utan utsträcks även till att få stor betydelse för medelklassen. Modellen syftar till att ge en gemensam hög nivå av välfärd och inte bara en garanterad miniminivå. För att detta ska vara möjligt har välfärdssystemen utformats så att de levererar tjänster på en relativt hög nivå. Genom sin höga ambitionsnivå håller denna modell undan för omfattande kompletterande privata marknadslösningar.

Hälso- och sjukvården är generellt tillgänglig för alla bosatta i landet.

I den nordiska välfärdsmodellen sker administrationen i huvudsak genom statliga och kommunala myndigheter. I Sverige administreras hälso- och sjukvård genom landsting och kommuner. Arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetslöshetskassor med frivilligt medlemskap.

Finansieringen sker genom en kombination av avgifter och skatter. Ett direkt krav på erlagda avgifter för att omfattas av ett specifikt trygghetssystem är relativt ovanligt även om det förekommer. Den svenska inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen samt ålderspension i form av inkomst- och premiepension är exem-

---

<sup>27</sup> För en genomgång av den nordiska välfärdsmodellen se Valkonen, T., Vihriälä, V. (2014). *The Nordic model – challenged but capable of reform*, Nordiska ministerrådet, TemaNord 2014:531.

pel på detta. Generellt är dock kopplingen mellan avgifter och förmåner förhållandevis svag.

### 3.3 De svenska sociala trygghetssystemen

#### 3.3.1 Vad ingår i den sociala tryggheten?

Uppgiften för sociala trygghetssystem är att hantera olika sociala rikssituationer. I denna utredning avses med social trygghet när det gäller systemen i Sverige förmåner från socialförsäkringen, arbetslöshetsförmåner samt hälso- och sjukvård. Denna definition överensstämmer med den reglering som finns inom EU-rätten och är därmed ändamålsenlig i förhållande till utredningens uppdrag. Enligt direktiven till utredningen ska socialt bistånd inte omfattas av utredningens arbete och ingår därför inte i definitionen av sociala trygghetssystem.

De svenska sociala trygghetssystemen är universella till sin karaktär. Med detta menas förenklat att alla som är bosatta eller arbetar i Sverige omfattas av den sociala tryggheten.

Arbets-skade-, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarnas roll är att bidra till ekonomisk standardtrygghet om försörjningsförmåga försvagas eller upphör p.g.a. arbetsskada, sjukdom eller arbetslöshet. Den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Den ekonomiska familjepolitiken ska även bidra till ett jämställt föräldraskap. En utgångspunkt för de svenska trygghetssystemen är att förmånerna är knutna till en individ. I många andra stater är i stället förmånerna knutna till familjen och ersättningarna kan härledas till att en individ ingår i en familj. Detta har betydelse för samordningen mellan svenska förmåner och förmåner i andra stater som är av härledd karaktär.

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

I Sverige definieras socialförsäkring som de system som omfattas av socialförsäkringsbalken (SFB).<sup>28</sup> Detta är en pragmatisk

---

<sup>28</sup> 1 kap. 1 §, SFB.

definition som undviker behovet av närmare preciseringar som en mer principiell definition skulle innebära. Samtidigt innebär detta att inom definitionen ryms det som är genuina riskförsäkringar, som t.ex. sjuk- och arbetsskadeförsäkringen, men även försäkringslösningar som inte egentligen hanterar försäkringsbara risker som t.ex. föräldraförsäkringen. SFB innehåller dessutom rena bidrag, både behovsprövade sådana såväl som andra som ges med samma belopp till alla. Exempel på detta är bostadsbidrag och barnbidrag.

Utifrån den svenska definitionen är arbetslöshetsförsäkringen inte definitionsmässigt en socialförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen regleras i lagen om arbetslöshetsförsäkring (ALF) samt i lagen om arbetslöshetskassor. (LAK)

Likaså omfattas inte heller hälso- och sjukvård som utgör det mest basala försäkringsskyddet i samhället. Denna regleras huvudsakligen i hälso- sjukvårdslagen (HSL).

En central tanke i svensk arbetsmarknads- och socialförsäkringspolitik är den så kallade arbetslinjen. Arbetslinjen kan förenklat beskrivas som en strävan att alla som kan försörja sig genom eget arbete ska göra det. För att bidra till detta bör försäkringslösningarna vid arbetslöshet och sjukdom utformas så att de ger drivkrafter för återgång i arbete. Försäkringarna har alltså en omställningskaraktär som uppnås genom utformningen av regelverket och en nivå på den ekonomiska ersättningen så att återgång i arbete lönar sig jämfört med att uppbär ersättningen från försäkringssystemen.<sup>29</sup>

### 3.3.2 De sociala trygghetssystemens historia

Historiskt växte både sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen fram ur frivilliga kassor där människor slöt sig samman för att skaffa sig ett försäkringsskydd. Denna utveckling är förknippad med industrialismens genombrott och de förändrade familjemönster som följde i dess spår. Tidigare kunde ett grundläggande skydd finnas inom familjen i vid bemärkelse och detta blev att svårare att upprätthålla när familjekretsen blev mindre och försörjningen blev allt mer baserad på lönearbete. Successivt ökade det statliga inflytandet över de frivilliga

<sup>29</sup> Begreppet arbetslinjen är dock mångtydigt och ibland motsägelsefullt. Betydelsen har också skiftat över tiden För en genomgång av begreppet arbetslinjen se Socialförsäkringsutredningen (2005). *Vad är arbetslinjen? Samtal om socialförsäkringen*, nr 4.

kassorna. Sjukförsäkringen blev helt statligt reglerad år 1955 men fortsatte att administreras av fristående försäkringskassor med stort lekmannainflytande ända fram till år 2005.

Den första arbetslöshetskassan i Sverige – Typografförbundets arbetslöshetskassa – grundades år 1885. Efterhand bildades flera arbetslöshetskassor. Kostnaderna för arbetslöshetskassornas verksamhet finansierades uteslutande genom medlemsavgifter.

På 1920-talet hade redan flera europeiska länder antingen en obligatorisk eller frivillig arbetslöshetsförsäkring. Länder med obligatorisk arbetslöshetsförsäkring var Bulgarien, Storbritannien, Italien, Polen, Tyskland och Österrike. Länder med frivillig försäkring var Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien och Tjeckoslovakien. I Sverige valde man att införa ett system med bidrag av allmänna medel till frivilliga arbetslöshetskassor som arbetarna själva kunde bilda.

År 1935 trädde den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen i kraft. Den kom alltså att bli frivillig och delvis finansieras med statsbidrag. Flera fackförbund hade redan tidigare egna arbetslöshetskassor och för dem var det då naturligt att ombilda dessa till ”erkända kassor”, skilda föreningsrättsligt från fackförbunden. I sina huvuddrag är det alltjämt denna modell som gäller i Sverige.

Hälsa- och sjukvård har i Sverige varit en fråga för ett allmänt åtagande under mycket lång tid. På medeltiden hade socknarna och kyrkan ansvar för fattigvården för de personer som inte kunde tas omhand inom familjens hägn. Det finns således en lång historisk koppling när det gäller omsorg för de mest utsatta och någon form av allmänt åtagande. Det ansvar som i dag ligger på kommuner och landsting är ett uttryck för detta.

### 3.3.3 Rättighet eller skyldighet

Regleringen i socialförsäkringsförsäkringsbalken och lagstiftningen kring arbetslöshetsförsäkringen är i sina huvuddrag så kallad rättighetslagstiftning. Det innebär att givet att en person uppfyller lagstiftningens kriterier har han eller hon rätt till de förmåner som är aktuella. Rättighetslagstiftning innebär vidare att det är möjligt att få en domstolsprövning om man är missnöjd med myndigheternas beslut.

Hälso- och sjukvårdslagstiftningen i Sverige är huvudsakligen uppbyggd kring vårdgivarnas och vårdpersonalens skyldigheter att tillhandahålla en god hälso- och sjukvård. Lagstiftningen är därmed i allt väsentligt en så kallad skyldighetslagstiftning. Vården ges utifrån medicinska prioriteringar utifrån den vårdsökandes behov. Det går alltså inte att på formella grunder kräva vård eller få saken prövad i domstol. Den grundläggande utgångspunkten för socialförsäkringsbalken och hälso- och sjukvårdslagstiftningen är på detta sätt helt olika då de utgår från individens rättigheter respektive vårdgivarens skyldigheter.

### 3.4 Den svenska förvaltningsmodellen

Den svenska förvaltningsmodellen kännetecknas av myndigheter som är fristående från regeringen, förbud mot ministerstyre och självständigt beslutsfattande i maktutövningen mot enskilda. Den svenska förvaltningsmodellen skiljer sig från den modell som är gällande i de flesta övriga medlemsstater i EU/EES. Modellen med fristående myndigheter och relativt litet regeringskansli har knappast motsvarigheter på annat håll, möjligen med undantag för Finland.<sup>30</sup>

En kärnfråga alltsedan det svenska inträdet i EU har varit hur regeringen ska kunna ta ansvar för myndigheternas fristående agerande. EU-medlemskapet innebär att allt som ansvariga institutioner gör är att betrakta som ett agerande av medlemsstaten. Samtidigt är det regeringen som ensamt har mandat från riksdagen att företräda staten Sverige gentemot unionen. I regeringsformen regleras hur riket styrs och vilka institutioner som har ansvar för vad.<sup>31</sup> Riksdagens uppgifter är att stifta lag, besluta om skatt till staten och bestämma hur statens medel ska användas. Riksdagen ska även granska rikets styrelse och förvaltning.<sup>32</sup> Regeringens främsta uppgift är att styra riket. I regeringens styrande funktion ingår befogenheten och skyldigheten att styra förvaltningsmyndig-

---

<sup>30</sup> Bull, T., Halje, L., Bergström, M., Reichel, J., Nergelius, J. (2012). *Arvet från Oxenstierna – reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU*, Sieps 2012:2op, s. 7–8.

<sup>31</sup> 1 kap. 1 § regeringsformen (RF).

<sup>32</sup> 1 kap. 4 § RF.

heterna. Mandatet att styra hämtar alltså regeringen från riksdagen som i sin tur hämtar sitt mandat från folket via val.<sup>33</sup>

För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.<sup>34</sup> Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.<sup>35</sup> Att myndigheterna lyder under regeringen innebär att myndigheterna inte är självständiga utan fristående. Självständighet råder dock i myndighetsutövning och rättstillämpning. I Sverige har vi alltså, till skillnad från vissa andra länder, inget ministerstyre utan regeringen fattar sina beslut kollektivt.<sup>36</sup>

Huvudregeln i regeringsformen är, som nämnts ovan, att regeringen styr förvaltningsmyndigheterna. Det finns ett dock ett viktigt undantag i det att regeringen inte får bestämma vad en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.<sup>37</sup> Uttrycket tillämpning av lag syftar också på regeringens eller underställda myndigheters verkställighetsföreskrifter och delegerad föreskriftsrätt. Inom detta undantagsområde ska myndigheterna således självständigt fatta sina beslut. Myndigheternas befogenheter att självständigt avgöra sådana ärenden, och möjligheten att överklaga besluten till domstol, syftar primärt till att garantera rättssäkerheten.<sup>38</sup>

Statsförvaltningen med dess myndigheter är regeringens viktigaste instrument för att styra riket. Styrningen av myndigheterna är därmed av stor betydelse för att det politiska mandatet väljarna gett riksdagen och regeringen ska uppfyllas. Inom de ramar som regeringsformen och riksdagens beslut sätter upp är det regeringen som bedömer hur och i vilken omfattning den önskar styra förvaltningen. Det är också regeringens uppgift att ange mål för den statliga verksamheten och på olika sätt och med olika medel styra sin förvaltning. Statsförvaltningen ska i sin tur genomföra av riksdag

---

<sup>33</sup> 1 kap. 6 § RF.

<sup>34</sup> 1 kap. 8 § RF.

<sup>35</sup> 1 kap. 9 § RF.

<sup>36</sup> Regeringskansliet (2014). *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*, s. 5–6.

<sup>37</sup> 12 kap. 2 § RF.

<sup>38</sup> Regeringskansliet (2014). *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*, s. 6.

och regering fattade beslut, såväl nya beslut som beslut fattade av tidigare riksdagar som fortfarande är giltiga.

Det är regeringens uppgift att följa upp den verksamhet som bedrivs av myndigheterna. För att regeringens ansvar inför riksdagen ska ha reell innebörd behöver regeringen ha förutsättningar att både bestämma inriktningen på och uppföljningen av det arbete som bedrivs i förvaltningen. Detta sker i hög grad genom normgivning, det vill säga beslut om rättsregler som blir generellt styrande för myndigheters och även enskildas handlande. Till det kommer finansmakten, utnämningmakten och kontrollmakten samt beslut om organisering av statlig verksamhet. Ett viktigt inslag i regeringens styrning av myndigheterna är informella kontakter på olika nivåer mellan företrädare för myndighet och företrädare för regeringen eller Regeringskansliet. Formerna för de informella kontakterna kan variera från tid till annan och från myndighet till myndighet. Myndighetens ledningsform har också betydelse för de informella kontakterna. Även anledningen till en informell kontakt kan variera. Kontakterna syftar oftast till att utbyta information och kunskap, men ibland även till att förtydliga regeringens styrning. Det ligger i sakens natur att en informell dialog ska vara just informell. Det är därför inte möjligt att reglera eller formalisera informella kontakter.<sup>39</sup>

Regeringskansliet har politiskt ledningsansvar och svarar för den politiska strategin, prioriteringar, samordning och all formell korrespondens med Europeiska kommissionen. I det praktiska EU-arbetet och i andra internationella sammanhang ska myndigheterna ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i dessa sammanhang, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär, och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet. Detta regleras i myndighetsförordningen 2007:515.<sup>40</sup>

Gällande det europeiska samordningssystemet för social trygghet samordnar Regeringskansliet all löpande verksamhet. Det finns särskilda arbetsrutiner för det svenska arbetet och representationen vid AK, TK, RK och dess undergrupper. I detta arbete ska berörda

---

<sup>39</sup> Regeringskansliet (2014). *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*, s. 11.

<sup>40</sup> § 7 i myndighetsförordningen 2007:515.



myndigheter bistå Regeringskansliet med analys av rådande lagstiftning och tillämpning samt med administrativa, juridiska och ekonomiska konsekvensbedömningar. Varje halvår kallar Regeringskansliet till planeringsmöte för att tillsammans med relevanta myndigheter diskutera den övergripande planeringen för samtliga aktuella internationella frågor de kommande sex månaderna.<sup>41</sup> Myndigheterna bistår även i det löpande arbetet mellan mötena samt som expertstöd vid olika förhandlingar.

### **Regeringskansliets arbete med fokus på EU**

Statsministern har övergripande ansvar för regeringens EU-arbete och representerar Sverige vid Europeiska rådets möten. Fackministrarna ansvarar för EU-arbetet inom sina respektive områden, och frågor av mer allmän och horisontell karaktär faller inom ramen för utrikesministerns ansvarsområde.

Statsrådsberedningen har ansvar för att leda och samordna arbetet i Regeringskansliet. Respektive departement ansvarar för att EU-frågorna bereds på ett ändamålsriktigt sätt. För samordning av EU-arbetet mellan departementen på tjänstemannanivå ansvarar kansliet för samordning av EU-frågor. Kansliet samordnar övergripande EU-frågor, såsom frågor kring EU:s fördrag och långtidsbudget, vissa informationsfrågor samt EU-rättsliga frågor och främjar anställningar av svenska medborgare i EU:s institutioner. Vidare granskar kansliet regeringens lagrådsremisser och propositioner ur EU-rättslig synvinkel och samordnar svenskt genomförande av EU-rätten.

---

<sup>41</sup> Arbetsdokument, Socialdepartementet.



## 4 Tidigare utredningar

Sedan början på 1990-talet har ett antal utredningar om de sociala trygghetssystemen och Europeiska unionen (EU)/Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) genomförts. Detta kapitel syftar till att översiktligt beskriva utredningarnas huvudresultat och deras argument i några principiella frågor av intresse för vår utredning. Beskrivningen delas upp i två delar: en som har fokus på utredningar om de sociala trygghetssystemen som berör unionsrättsliga frågor, och en som har fokus på utredningar av det svenska förvaltningssystemet ur ett EU-perspektiv. Jag tar avstamp i den utredning som gjordes inför Sveriges inträde i EU, då deras uppdrag bär många likheter med vårt eget.

### 4.1 Utredningar om de sociala trygghetssystemen och EU

#### 4.1.1 Utredningen om socialförsäkringen och EG

Inför tillträdet till EES-avtalet 1994 tillsatte regeringen en särskild utredare att göra en regelöversyn för att anpassa de svenska trygghetssystemen till de nya förutsättningar som medlemskapet i EES skulle komma att medföra. Utredaren utgick ifrån avsikten att EES-reglerna skulle få genomslag inom de berörda EFTA-staterna på ett sätt som så långt möjligt skulle motsvara vad som gällde inom unionen. Uppdraget var dels att utarbeta förslag till ändringar som behövde göras i den svenska pensionslagstiftningen, dels att studera de krav på bosättning i Sverige för rätt till olika förmåner som tillämpas inom andra delar av socialförsäkringen och lämna förslag till de ändringar som bedömdes nödvändiga för förmåner som enligt Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egen-

företagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (förordning 1408/71)<sup>1</sup> omfattas av den så kallade exportabilitetsprincipen.<sup>2</sup> Utredningen fick även efter riksdagsbehandling i uppdrag att lämna förslag gällande rätten till sjuklön vid vistelse utomlands. Arbetslöshetsförsäkringen behandlades inte i utredningen.

I det första betänkandet ”Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden” (SOU 1992:26) utarbetades lagförslag för att lösa de problem inom folkpensioneringen som den tidigare pensionsberedningen hade identifierat i sitt slutbetänkande ”Allmän pension” (SOU 1990:76). I den dåvarande lagstiftningen om folkpension i lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL<sup>3</sup>, fanns krav på både bosättning i Sverige och svenskt medborgarskap för att erhålla rätt till pension, som inte var förenliga med reglerna i förordning 1408/71. Utredningens, liksom pensionsberedningens, förslag på att lösa detta var att det i Sverige skulle införas särskilda regler som möjliggör att folkpension kan intjänas på två alternativa sätt: antingen i förhållande till tid för bosättning här i landet eller i relation till antalet år för vilka ATP-poäng tillgodoräknats. Förslaget berörde såväl reglerna om ålderspension som efterlevandepension och dåvarande förtidspension (motsvarande dagens sjukersättning). Även handikappersättningen som tillägg till ålders- eller förtidspension skulle beräknas på samma sätt som huvudförmånen. Slutligen förslags även att kvalifikationstiden för utländska medborgares rätt till vårdbidrag vid bosättning i Sverige skulle upphävas. Dessa lagförslag trädde i kraft den 1 januari 1993.<sup>4</sup>

I det andra betänkandet ”Social trygghet och EES” (SOU 1993:115) behandlades de övriga delarna av uppdraget. Betänkandet belyser i huvudsak vilka svenska förmåner som skulle falla inom tillämpningsområdet för förordning 1408/71 samt konsekvenserna av att förordningen och dess tillämpningsförordning 574/72 skulle bli gällande i Sverige. I viss utsträckning utmynnade denna kartläggning även i lagförslag.

---

<sup>1</sup> EGT L 149, 5.7.1971, s. 2.

<sup>2</sup> Dir 1991:2.

<sup>3</sup> AFL intogs vid tidpunkten den centrala platsen i det svenska socialförsäkringssystemet. I lagen samlades tre delar av socialförsäkringen: sjukförsäkringen (som innefattade sjukvårds- och sjukpenningförsäkringarna samt föräldraförsäkringen), folkpensioneringen och försäkringen för tilläggspension (ATP).

<sup>4</sup> SFS 1992:1277.

Ett av de problem utredningen uppmärksammade gällde det då gällande kravet på inskrivning hos den allmänna försäkringskassan, som för flera förmåner gällde som villkor för rätt till ersättning. Utredningen föreslog dock inte några ändringar i AFL på detta område, utan föreslog i stället att Sverige i kommande förhandlingar med EES skulle försöka få in en föreskrift i bilaga 6 till förordning 1408/71 om att de som arbetar i Sverige utan att vara bosatta i landet skulle likställas med försäkrade som var inskrivna hos en försäkringskassa.

De lagförslag som utredningen lade fram var ämnade att se till att Sverige kunde leva upp till de krav på förmåner som förordning 1408/71 skulle ställa. Det handlade bland annat om formuleringar som tillät att utländska medborgare och deras familjemedlemmar skulle kunna erbjudas den vård de hade rätt till, både akut och planerad sjukvård, även om de inte ansågs vara bosatta i Sverige. Det inkluderade till exempel att sådana personer skulle kunna anmäla sig hos en husläkare. De lämnade även förslag på en principlösning samt förordning om ersättningar från sjukförsäkringen till landstingen, som innebar att sjukförsäkringen i princip skulle ersätta landstingen för vård som ges till personer som inte omfattas av landstingens befolkningsansvar. Andra exempel på lagförslag handlade om fastställande av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för utlandsbosatta, att sjuklön inte skulle behöva utbetalas utanför Sverige samt samordning mellan smittbärrpenning och rehabiliteringspenning liksom föräldrapenningförmåner och utländska förmåner vid sjukdom och arbetsskada.

Genomgående skrev utredningen in en hänvisning till dåvarande lagen (1992:1776) om samordning av systemen för social trygghet när personer flyttar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Den lagen innehöll en förteckning över vilka EG-förordningar som skulle gälla som lag i Sverige. Lagen upphävdes den 1 januari 1995 då Sverige gick med i EU, eftersom den då inte längre behövdes.

Utredningen menade vidare att det inte var lämpligt och inte heller möjligt att förändra den svenska lagstiftningen, för att inkludera reglerna i förordning 1408/71. De föreslog i stället att i lagstiftningen föra in en påminnelse om att 1408/71 kunde innehålla bestämmelser som innebar avvikelser från gällande nationell lagstiftning. Vid konfliktsituationer mellan förordningen och nationella

regler är det alltid gemenskapsreglerna som har företräde och som därför ska tillämpas.

Utredaren lade heller inte fram några förslag om att utvidga den skyddade personkretsen enligt AFL så att försäkringen också skulle omfatta personer som arbetar i Sverige utan att vara bosatta i landet, vilket Riksförsäkringsverket hade föreslagit. En sådan ändring skulle beröra personer bosatta utanför EES. Utredaren såg dock ett ”markant behov av en samlad översyn av försäkringsbegreppet enligt den svenska socialförsäkringen så att det beträffande varje förmån klart framgår vilka personer som är försäkrade för förmånen. [...] Översynen bör enligt vår mening vidare resultera i att för likartade förmåner kommer att gälla samma allmänna villkor om det inte, på grund av karaktären hos en speciell förmån, finns behov av något avvikande villkor.” Utredningen föreslog även att en översyn av reglerna om socialavgifter skulle göras, i relation till förordning 1408/71.

#### 4.1.2 Utredningen om socialförsäkringens personkrets

Regeringen beslutade i juli 1995 att tillkalla en särskild utredare för att utföra den av den tidigare utredningen föreslagna översynen av begreppet försäkrad inom de olika författningar som reglerade socialförsäkringsförmånerna, samt att redovisa förslag med inriktning att enhetliga försäkringsvillkor skulle gälla för likartade förmåner. Uppdraget innefattade också kontantförmåner vid arbetslöshet.<sup>5</sup> Utredningen fick även i uppdrag att se över de regler som gäller för betalning av sociala avgifter och allmänna egenavgifter. Översynen skulle även avse avgiftsfrågor i förhållande till områden utanför EU/EES. Syftet var att avgiftslagstiftningen skulle bli mer fristående från AFL. Utredningen överlämnade i april 1997 sitt huvudbetänkande ”En lag om socialförsäkringar” (SOU 1997:72), och ett år senare slutbetänkandet ”Socialavgiftslagen” (SOU 1998:67).

---

<sup>5</sup> Dir. 1995:106.

## En lag om socialförsäkringar – bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmåner

Som beskrivits ovan ansåg Utredningen om socialförsäkringen och EG att kravet på inskrivning vid en försäkringskassa föranledde problem vad gällde personer som föll under förordning 1408/71 men enligt svensk lagstiftning inte var bosatta i Sverige och därför heller inte kunde skriva in sig vid svensk försäkringskassa. Utredningen föreslog att den personkrets som skyddas av svensk socialförsäkring skulle utvidgas till att omfatta alla som arbetar i Sverige, genom att dela in socialförsäkringen i en *bosättningsbaserad* del som avsåg kostnader och bidrag samt en *arbetsbaserad* del som avsåg inkomstförluster. Storleken på den tillkommande personkretsen som skulle omfattas av den arbetsbaserade delen beräknades till knappt 10 000 personer per år. Personer från andra EES-stater ingick inte i dessa, eftersom de redan innan lagändringen till följd av EG-rätten omfattades av svensk socialförsäkring.

Begreppet *försäkrad* skulle avse den som enligt utredningens förslag skulle ingå i den personkrets som skyddas av socialförsäkrings-systemet. Bara ett försäkringsvillkor skulle gälla för var och en av de båda försäkringsdelarna, bosättning i Sverige respektive arbete i Sverige. Utredningen menade då att i och med dessa föreslagna förändringar skulle dåtidens inskrivning i försäkringskassa därmed ha spelat ut sin roll som försäkringsvillkor, och därmed kunde tas bort. Inte heller medborgarskap skulle vara avgörande för rätten till ersättning.

I och med uppdelningen mellan bosättnings- och arbetsbaserade förmåner, fick utredningen även anledning att definiera begreppen *bosatt i Sverige* liksom arbete här. Utredningen föreslog att man inom socialförsäkringen skulle använda samma bosättningsbegrepp som inom folkbokföringen. Det innebär att den som flyttar till Sverige och som under sin normala livsföring regelmässigt kan antas tillbringa dygnsvilan här i landet under minst ett år ska anses vara bosatt i Sverige. Det skulle vara försäkringskassan som skulle bedöma om den enskilde med avseende på socialförsäkringen skulle anses bosatt här i landet. Vidare föreslog man att samma bosättningsbegrepp skulle gälla för samtliga bosättningsbaserade förmåner inom socialförsäkringen. Förslaget var väsentligen en konsolidering av vad som redan gällde.

Utredningen lyfte att det under årens lopp förekommit diskussioner om att det borde finnas ett starkare samband mellan skattskyldighet i Sverige och rätt till sociala förmåner. Vid tiden hade man vid införande av en sexmånadersregel för barnbidragen, som finansierades med skattemedel, anfört att det förekom en sexmånadersregel inom beskattning av förvärvsinkomster varvid det blev logiskt att tiden en person var skattskyldig sammanföll med tiden med rätt till barnbidrag. Om den skyddade personkretsen avgränsades så att den i större utsträckning sammanföll med den skattskyldiga gruppen, skulle också ett starkare samband mellan personer som är försäkrade och personer som är skyldiga att bidra till försäkringen uppnås.

Trots dessa fördelar ansåg ändå utredningen det bäst att särskilja de båda bosättningsbegreppen. Det anfördes bland annat att det skatterättsliga begreppet är avsett att tillgodose andra intressen och behov än socialförsäkringsbegreppet, såsom att motverka att personer undgår beskattning till följd av skenbosättning. Enligt en så kallad femårsregel kunde en person anses bosatt i Sverige under lång tid efter det att han lämnat landet, vilket inte ansågs optimalt vad gällde socialförsäkringstillhörigheten. Det skatterättsliga bosättningsbegreppet var inte heller anpassat för att avgränsa fall där någon bör vara försäkrad för bosättningsförmåner. Om det skatterättsliga begreppet skulle användas kunde situationer uppstå där två olika myndigheter, försäkringskassan och skattemyndigheten, kom att pröva samma bosättningskriterier i ett enskilt fall, men inriktade på olika aspekter. Man beförde då att det fanns en risk att de två myndigheterna skulle tillämpa samma kriterier på olika sätt.

Slutligen menade man att för att regelsystemet skulle vara lätt att tillämpa borde en utgångspunkt vara att begreppet bosatt i största möjliga mån användes i dess betydelse enligt normalt språkbruk. Detta ansåg man överensstämde med definitionen i folkbokföringslagen snarare än i det skatterättsliga begreppet.

Vad gällde begreppet *arbete i Sverige* konstaterade utredningen att det vid tiden inte fanns någon för socialförsäkringen gemensam definition av vad som avsågs med förvärvsarbete. Däremot fanns det på sina håll en väl utvecklad praxis i frågan. Utredningen föreslog att med arbete i Sverige avses förvärvsarbete i verksamhet här i landet, i enlighet med dåvarande praxis inom arbetsskadeförsäkringen. Vidare föreslogs att arbete utomlands för en arbetsgivare med verksamhet i



Sverige skulle anses som arbete här i landet, om arbetstagaren är utsänd av arbetsgivaren och om arbetet kan antas vara längst ett år. Under motsvarande förhållanden skulle arbete i Sverige inte anses föreligga när en utländsk arbetsgivare sänder arbetstagare till Sverige.

Grunderna för det tudelade socialförsäkringssystemet skulle regleras i en ny gemensam ramlag, *socialförsäkringslagen*. Syftet med en särskild socialförsäkringslag var att skapa tydligare och mera överskådliga socialförsäkringssystem, för såväl lagstiftaren och de tillämpande organens verksamhet som den försäkrade. Denna lag kom att träda i kraft den 1 januari 2001.<sup>6</sup>

### Socialavgiftslagen – svensk lag internationella förhållanden

I slutbetänkandet presenterades de återstående delarna av uppdraget som dels handlade om att se över avgiftslagstiftningen, dels att lämna lagförslag som möjliggör att avgifter kan tas ut i Sverige med stöd av EG-rätten eller internationella avtal om social trygghet. Utredningen föreslog att den dåvarande lagen (1981:691) om socialavgifter (SAL) skulle ersättas med en ny socialavgiftslag, som sedermera trädde i kraft samtida med den nya socialförsäkringslagen.<sup>7</sup> Ändringar gjordes även i lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift, APL, och flera andra författningar.

En grundläggande princip som tillämpades var att avgifter ska tas ut på ersättning som en fysisk person får för arbete i Sverige, det vill säga för dem som omfattas av den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen. Det innebar att även socialförsäkringsavgifter skulle tas ut för personer som arbetar utomlands men som är försäkrade för arbetsbaserade förmåner i Sverige. En annan grundläggande princip var, liksom tidigare, att avgifter ska betalas på ersättningar som är skattepliktiga enligt svensk lag.

Tillämpning av dessa principer medför att det inte är möjligt att låta uttaget av egenavgifter och allmän pensionsavgift vara helt beroende av om den enskilde har en taxerad inkomst i Sverige, vilket var fallet tidigare. För att hantera detta föreslogs att preliminära avgifter ska betalas under inkomståret, genom att den som

---

<sup>6</sup> SFS 1999:799.

<sup>7</sup> SFS 2000:980.

kommer till Sverige för att arbeta lämnar in en preliminär avgiftsdeklaration. Om det gäller en svensk arbetsgivare skulle i stället arbetsgivaren lämna in en sådan. Efter inkomstårets kan den avgiftsskyldige sedan välja att lämna en slutlig avgiftsdeklaration.

Utredningen definierade även begreppet *arbetsgivare*, vilket saknades i den tidigare lagstiftningen. Av praktiska skäl valdes en definition som innebar att ”den som betalar ut ersättning för vilken han enligt bestämmelserna därom är skyldig att betala arbetsgivaravgifter” ses som arbetsgivare. Utredningen menade att man på detta sätt kunde undvika de problem som tidigare kunde uppstå på grund av tveksamhet i fråga om innebörden av det mer allmänna begreppet arbetsgivare.

#### **4.1.3 Utredningen om EU:s utvidgning – konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m.**

I början av 1997 tillsatte regeringen sju utredningar om den omfattande utvidgningen av EU, med olika inriktningar. En av dessa utredningar behandlade särskilt frågan om arbetskraftens fria rörlighet och de sociala trygghetssystemen.<sup>8</sup> Kommittén lämnade i november 1997 över sitt slutbetänkande ”Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet” (SOU 1997:153).

Förutom att kartlägga arbetskraftens rörlighet mellan Sverige och kandidatländerna var uppdraget bland annat att analysera vilka speciella situationer och eventuella problem som kan uppstå mellan medlemsländer med starkt varierande inkomstnivåer, förmånsnivåer och kostnadslägen och vilka konsekvenser sådana skillnader kan ge upphov till. Utredaren skulle även analysera samordningsreglernas effekter inom både socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen, samt belysa vissa frågor som rör social trygghet som ligger utanför samordningen för personer som flyttar mellan länderna och i vad mån de sociala trygghetssystemen i Sverige kan påverkas av en utvidgning.

Utredningen kom bland annat fram till att vissa regeländringar behövde göras i svensk lagstiftning. Man såg ett uppenbart behov av att förtydliga vilka regler som skulle gälla för de personer som önskar invandra för att söka arbete och vilka regler som skulle gälla

---

<sup>8</sup> Dir. 1997:18.

på arbetslöshetsförsäkringens och socialtjänstens område. I anslutning till detta lyfte de frågan om grundbeloppet i lagen om arbetslöshetsförsäkring kunde undantas från tillämpningsområdet för förordning 1408/71. På europeisk nivå såg man även behov av en klarare gränsdragning mellan social trygghet och socialt bistånd.<sup>9</sup>

#### 4.1.4 1999 års pensionsreform

Det första steget i 1999 års pensionsreform var den så kallade Pensionsberedningen, en kommitté som påbörjade sitt arbete 1984 och lämnade år 1990 sitt slutbetänkande ”Allmän pension” (SOU 1990:76). I betänkandet analyserades bland annat hur de då gällande pensionsreglerna om ATP och folkpension förhöll sig till EG:s regelsystem och framför allt förordning 1408/71. Denna analys låg sedan till grund för den efterföljande Utredningen om socialförsäkringen och EG (se avsnitt 4.1.1).

I november 1991 tillsatte regeringen en pensionsarbetsgrupp med uppgift att utarbeta förslag till ett nytt system för den allmänna pensionen. Drygt två år senare presenterade arbetsgruppen sitt slutbetänkande ”Reformerat pensionssystem” (SOU 1994:20). Grunden för det nya pensionssystemet var ett självständigt avgiftsbestämt system där pensionerna, till skillnad från det gamla ATP-systemet, fullt är kopplade till inbetalda avgifter.

Pensionsarbetsgruppen föreslog bland annat att dåvarande definition av vilka som är försäkrade och har möjlighet att tjäna in rätt till inkomstrelaterad pension tills vidare skulle kvarstå oförändrad, men att försäkringsbegreppet borde utredas vidare. Inkomstrelaterad pension skulle kunna utbetalas oberoende av i vilket land den berättigade bor eller vistas, medan garantipension enligt den svenska lagstiftningen föreslogs kunna utges enbart till personer som är bosatta i Sverige och har tjänat in rätt till sådan pension genom tidigare bosättning här i landet. Däremot skulle garantipensionen med hänsyn tagen till EES-avtalets regler kunna exporteras, men de ansåg att rätten till export av garantipensionen även borde kunna öppnas genom socialförsäkringskonventioner mellan Sverige och andra länder.

---

<sup>9</sup> Samma slutsats drogs i SOU 2005:49, *Unionsmedborgares rörlighet inom EU*.

Den detaljerade lagstiftningen för den allmänna pensionen arbetades vidare fram under åren 1994–1998, och det reformerade systemet trädde i kraft den 1 januari 1999.

#### 4.1.5 Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol)

Regeringen tillsatte den 13 september 2001 en utredning för att göra en teknisk översyn av lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och andra författningar på socialförsäkringsområdet. Ändamålet med utredningen var att utforma förslag till lagstiftning som ger en bättre överskådlighet och en bättre säkerhet mot bristande enhetlighet i fråga om regler och begrepp som är gemensamma för socialförsäkringen. De dåvarande lagarna skulle på ett bättre sätt samordnas, och om möjligt föras samman, så att regelverket blev lättare att överblicka och tillämpa.<sup>10</sup> Utredningen antog namnet Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol), och lämnade i december 2005 över sitt betänkande ”Socialförsäkringsbalk” (SOU 2005:114).

SamSol föreslog en ny lagstiftning för hela socialförsäkringen, som skulle ersätta cirka 30 tidigare lagar. Lagförslaget innebar inte några större sakliga förändringar. Utredningen var till stor del en teknisk översyn som syftade till bättre överskådlighet och bättre säkerhet mot bristande enhetlighet i fråga om regler och begrepp som är gemensamma för socialförsäkringen.

Den nya socialförsäkringsbalken (SFB) omfattade i huvudsak de förmåner som omfattas av socialförsäkringslagen (1999:799), SofL. Ersättning för sjukvård m.m. som tidigare ingick i 2 kap. AFL lyftes dock ut och reglerades i särskild lag. I jämförelse med SofL föreslogs balken däremot även innehålla bestämmelser om sjuklön enligt SjLL, frivillig sjukpenningförsäkring enligt 21 kap. AFL, statligt personskadeskydd enligt LSP, krigsskadeersättning till sjömän enligt KSL och smittbärarersättning enligt SML. Dessa förmåner föreslogs bilda en tredje socialförsäkringsgren, *övriga förmåner*, utöver de bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmånerna i SofL. För den nya försäkringsgrenen skulle försäkringstillhörigheten

---

<sup>10</sup> Dir. 2001:70.

grundas på något annat än bosättning respektive arbete i Sverige. SjLL lades dock till sist inte med i SFB. Den frivilliga sjukpenningförsäkringen i AFL upphörde att gälla den 1 januari 2008, mot bakgrund av det starkt avtagande intresset för försäkringen samt det faktum att försäkringsersättningen inte ansågs vara av en sådan betydelse för den enskilde försäkrade att det motiverade att behålla försäkringen.<sup>11</sup>

Förmånerna delades in i 8 olika avdelningar: (A) övergripande bestämmelser, (B) familjeförmåner, (C) förmåner vid sjukdom eller arbetsskada, (D) särskilda förmåner vid funktionshinder, (E) förmåner vid ålderdom, (F) förmåner till efterlevande, (G) bostadsstöd samt (H) vissa gemensamma bestämmelser. Indelningen har vissa likheter med den som finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>12</sup>, vilken också studerades vid indelningen. De studerade bland annat även förhållandena i EES-länderna Norge, Irland, Tyskland och Frankrike. Inget av dessa länder har valt samma indelning av socialförsäkringen som något annat land.

Vidare föreslog utredningen en definition av begreppet *försäkrad*. För att den enskilde skulle anses vara försäkrad i SFB:s mening skulle krävas dels att personen uppfyllde kraven på bosättning, arbete eller övriga försäkringsgrunder, dels uppfyllde de krav på försäkringstider som förslaget innehöll och slutligen att personen uppfyllde de övriga villkor som kunde ställas upp för respektive förmån. Slutsatsen som utredningen drog var att en person kunde vara försäkrad i Sverige men ändå inte omfattas av socialförsäkringsskyddet, till exempel på grund av att övriga villkor och försäkringstider inte var uppfyllda.

Angående bosättning specificerade SamSol att en utlänning som enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte ska folkbokföras i Sverige inte heller ska anses vara bosatt här. För övrigt användes samma definition av bosättning och arbete i Sverige som i SofL.

Den nya socialförsäkringsbalen kom att träda i kraft den 1 januari 2011.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Prop. 2006/07:117, s. 65 f.

<sup>12</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>13</sup> SFS 2010:110.

#### 4.1.6 Socialförsäkringsutredningen

I september 2004 tillsatte regeringen en särskild utredare som fick i uppdrag att göra en genomgripande analys av socialförsäkringarna i ett brett perspektiv.<sup>14</sup> Utredningen var inte primärt inriktad på att lägga förslag. Huvudsyftet var i stället att ta fram underlag och analyser samt bedriva ett folkbildande arbete kring hur socialförsäkringarna fungerar och behovet av en reform. Utredningen skulle sedermera ligga till grund för en parlamentarisk utredning som ska lämna förslag till en reformerad socialförsäkring. I direktivet angavs att fokus skulle ligga på försäkringar för inkomstbortfall till följd av ohälsa. Därutöver skulle man granska de aspekter av arbetslöshetsförsäkringen som följer av samspelet med sjukförsäkringen. Andra punkter som lyftes fram i utredningsdirektiven var att arbetslinjen och den finansiella stabiliteten skulle stärkas samt att försäkringsmässigheten skulle öka. Utredningen antog namnet Socialförsäkringsutredningen och lämnade i oktober 2006 in slutbetänkandet ”Mera försäkring och mera arbete” (SOU 2006:86). Därutöver publicerades sexton nummer av skriftserien *Samtal om socialförsäkring*, samt tretton promemorior.

Utredningen konstaterade att en reform som skapar en stabil försäkring med lägre utnyttjande och kortare sjukfall var nödvändig och att en självständig sjukförsäkring, i likhet med pensionsreformen, var grunden för en reform som skulle nå dit. Med självständig försäkring avsågs en allmän försäkring med enhetliga premier, där avgifterna till försäkringen och ingenting annat ska betala för försäkringen. Med en sådan ökad försäkringsmässighet skulle en tydligare koppling mellan vad som betalas in och vad som betalas ut ges. Stöd för rehabilitering och omställning, tidsgränser, riktlinjer för sjukskrivningstider och en mer formaliserad prövning av arbetsförmågan angavs som viktiga inslag i en sådan försäkring. Utredningen lyfte även fram behovet av viss harmonisering av villkoren i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Bland annat kunde detta göras med ett nytt gemensamt inkomstbegrepp. En möjlig lösning som diskuterades i en promemoria var ett system där ersättningen baseras på en historisk inkomst under en 12 månaders period.

I direktiven nämndes även förhållandet till medlemskapet i EU. Utredaren uppdrogs att ta fasta på och belysa de skillnader som

---

<sup>14</sup>Dir. 2004:129.

finns mellan det svenska socialförsäkringssystemet och övriga staters socialförsäkringar och vilka effekter olika system får på arbetsutbudet. Utredningen konstaterade i en promemoria att de inkomstrelaterade förmånerna i den svenska socialförsäkringen till stora delar passar väl med förordningens principer om likabehandling, sammanläggning och exportabilitet, men att vissa frågor ändå uppstår.<sup>15</sup> En sådan som lyftes fram var att det i Sverige, till skillnad från andra EU/EES-stater, saknades en borte tidsgräns i sjukförsäkringen. Personer som tillfälligt arbetade i Sverige och blev beviljade sjukpenning kunde få utbetalningar under lång tid utan att ha någon fortsatt anknytning till den svenska arbetsmarknaden. De menade att ”kontrollproblemen torde vara större för sjukskrivna personer som återvänder till sina hemländer och en i tid obegränsad försäkring skulle kunna få legitimitetsproblem om gruppen blev stor”.

Utredningen resonerade om att en ökad försäkringsmässighet i socialförsäkringen innebär att kopplingen mellan arbete och försäkringstjänst också blir tydligare för personer som kommer till Sverige för att arbeta. En försäkringsmässig socialförsäkring skulle enligt samma resonemang också stämma väl överens med principen om att främja fri rörlighet inom EU/EES. De menade även att metoden att använda en historisk inkomst under en 12 månaders period skulle lösa problemen med de långa överhoppningsbara tider som finns med nuvarande SGI-regler.

Utredningen lämnade alltså inga förslag, men den låg delvis till grund för 2008 års sjukförsäkringsreform.<sup>16</sup> Bland annat infördes en borte tidsgräns i sjukförsäkringen, som innebar att sjukpenning i praktiken maximalt kunde ges i 2,5 år. Denna tidsgräns togs emellertid bort den 1 februari 2016 av den nuvarande regeringen.<sup>17</sup>

#### 4.1.7 Kommittén för cirkulär migration och utveckling

I juli 2009 beslutade regeringen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdraget att identifiera vilka faktorer som påverkar migranternas möjligheter att röra sig mellan Sverige och sina

---

<sup>15</sup> Socialförsäkringsutredningen (2006): *EU och socialförsäkringarna*, PM nr 5.

<sup>16</sup> Prop. 2007/08:136.

<sup>17</sup> SFS 2015:963.

ursprungsländer.<sup>18</sup> I uppdraget ingick bland annat att identifiera möjliga förändringar i trygghetssystem som skulle gynna den cirkulära migrationen och ange hur en förändring skulle kunna se ut. Kommittén lämnade två betänkanden: ett med en kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas (SOU 2010:40), och ett med förslag och framåtblick (SOU 2011:28).

Kommittén gjorde bland annat bedömningen att det ”är angeläget att arbetet med att utveckla portabilitet av förmåner samt samordning av social trygghet mellan Sverige och tredje land, samt mellan EU och tredje land, fortsätter och att det utvecklas ytterligare”. Däremot konstaterade de att en förändring mot ökad portabilitet beträffande de bosättningsbaserade förmånerna inte var aktuell.

Kommittén övervägde också förändringar gällande reglerna om SGI för en person som arbetar utomlands. De föreslog att den som arbetat utomlands och återvänder inom fem år, inom en efterskyddstid på tre månader, bör återfå lägst den SGI som gällde omedelbart före avresan. Övriga förändringar av SGI eller alternativa lösningar överlämnade de till den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

Slutligen ansåg de att det borde vara möjligt för arbetssökande med arbetslöshetsersättning att under vissa förutsättningar söka arbete i tredje land under tre månader med bibehållen a-kassa. Något sådant förslag lämnades dock inte.

#### 4.1.8 Parlamentariska socialförsäkringsutredningen

I april 2010 tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet, samt att överväga förändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar.<sup>19</sup> Utredningen var en fortsättning på den föregående Socialförsäkringsutredningen, vars betänkande särskilt skulle beaktas. En ökad försäkringsmässighet i sjukförsäkringen skulle särskilt övervägas. I direktiven lyftes också den internationella aspekten då regeringen menade att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna behövde anpassas för att möta de nya

---

<sup>18</sup> Dir. 2009:53.

<sup>19</sup> Dir 2010:48.



förutsättningar som en ökad internationalisering innebär. Nya regler ska så långt som möjligt utformas så att de främjar den fria rörligheten för personer. Detta sågs inte minst som angeläget i våra gränsområden i Norden där rörligheten är omfattande. Utredningen pågick i nästan fem år och lämnade fyra betänkanden, sexton underlagsrapporter och sex underlagspromemorior.

### **Social trygghet vid gränsarbete i Norden**

Det första delbetänkandet ”I gränslandet” (SOU 2011:74) behandlade uppdraget om social trygghet vid gränsarbete i Norden. Även om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna har gemensamma drag inom Norden skiljer de sig många gånger åt i enskilda delar. För personer som bor och arbetar i olika länder kan det uppfattas som besvärande att reglerna är olika. Kommittén skulle göra en analys av hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor i ett nordiskt land och arbetar eller studerar i ett annat, samt analysera möjligheterna och konsekvenserna av att göra anpassningar av systemen i förhållande till de situationer som kan uppstå när olika regelsystem står i motsatsförhållande till varandra.

Kommittén identifierade ett antal gränshinder som beror på otydlighet i hur regelverken ska tolkas samt på bristande information och samverkan mellan involverade aktörer. Exempelvis såg man att en gränsarbetare kunde uppfatta det som otydligt vilket lands arbetslöshetskassa man bör vara med i. För att komma till rätta med denna typ av problematik såg kommittén behov av en förbättrad samverkan.

För vissa andra identifierade gränshinder gjorde kommittén bedömningen att det kunde vara motiverat med ändringar i svensk rätt. Det gällde bland annat villkoret i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK, att den som fyllt 64 år inte kan bli medlem i en arbetslöshetskassa, vilket under vissa omständigheter kan leda till problem för gränsarbetare. Ett annat exempel gällde regelverket vid kortare avbrott i medlemskap i arbetslöshetskassa, som kan förhindra möjligheten för en gränsarbetare att få inkomstrelaterad ersättning. Syftet med dessa ändringar vara att förtydliga vad som gäller både för den enskilde och för tillämpande myndigheter och arbetslöshetskassor, och därigenom bidra till att likabehandling säkerställs.

## Månadsuppgifter till grund för ett nytt inkomstunderlag

Kommittén hade även i uppdrag att föreslå nya regler för det inkomstunderlag som används i socialförsäkringen. Som grund för arbetet skulle Månadsuppgiftsutredningens förslag till månadsuppgifter, som presenterades i ”Månadsuppgifter – snabbt och enkelt” (SOU 2011:40), användas. I denna föreslogs ett obligatoriskt system där arbetsgivare och myndigheter månatligen rapporterar in till Skatteverket uppgifter om utgiven ersättning och förmån på individnivå. Månadsuppgiften föreslogs ersätta den årliga kontrolluppgiften för intäkt i inkomstslaget tjänst. Månadsuppgiften skulle lämnas elektroniskt, med vissa möjligheter för mindre företag att redovisa uppgifterna via formulär på Skatteverkets hemsida.

I delbetänkandet ”Harmoniserat inkomstbegrepp” (SOU 2012:47) presenterade kommittén en omfattande analys av olika vägar framåt för att använda månadsuppgifter som inkomstunderlag i såväl sjukförsäkring som arbetslöshetsförsäkringen. De föreslog även ett gemensamt inkomstbegrepp i de båda försäkringarna. En konkretisering av månadsuppgiften i syfte att använda den i administrationen av välfärdssystemen presenterades också.

Förslaget omarbetades i slutbetänkandet ”Mer trygghet och bättre försäkring” (SOU 2015:21), efter en hel del kritik från flera remissinstanser. Det ursprungliga förslaget innefattade bland annat periodisering av inkomstuppgifterna till den månad de avser. Ett sådant system skulle dock kunna orsaka en del problem vid framför allt inrapporteringen. I stället föreslog kommittén att kontantprincipen skulle tillämpas. Vidare förespråkade de att en ramtid på 12 månader skulle användas, i likhet med gällande regelverk i arbetslöshetsförsäkringen.

Något system med månadsuppgifter har ännu inte kommit på plats. Men om ett sådant system skulle bli verklighet skulle det, i likhet med den tidigare Socialförsäkringsutredningens resonemang, även kunna skapa förutsättningar för att uppnå ett tydligare regelverk för personer som kommer till Sverige för att arbeta.

## 4.2 Utredningar om förvaltning och EU

Som beskrevs i avsnitt 3.4 har Sverige, till skillnad från de flesta andra EU-staterna, en förvaltningsmodell med ett relativt litet regeringskansli och stora fristående myndigheter. Medlemskapet i EU innebär dock att regeringen behöver kunna ta ansvar för myndigheternas fristående agerande, eftersom det är regeringen som ensamt har mandat från riksdagen att företräda staten Sverige gentemot unionen. Ett dilemma sedan Sveriges inträde i EU har därför varit hur regeringen ska kunna styra myndigheterna utan att överträda myndigheternas självständighet i rättstillämpningen. I det här avsnittet redovisas de utredningar som jag funnit på detta område.

### 4.2.1 2006 års förvaltningskommitté

I december 2006 beslutade regeringen att tillkalla en kommitté med uppdrag att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.<sup>20</sup> Översynen syftade till att effektivisera statlig förvaltning genom att klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter, skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten, få till stånd en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur samt öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer. Regeringen pekade i direktivet på brister i den statliga förvaltningens förmåga att leva upp till dessa krav. I december 2008 överlämnades slutbetänkande ”Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning” (SOU 2008:118).

Till att börja med ansåg kommittén att reglering av grunderna för statsmakternas styrning borde regleras i lag. Kommittén bedömde att vissa frågor om den statliga förvaltningen är så viktiga för folkstyrelsens förverkligande att riksdagen bör besluta om grunderna. En sådan lag och tillhörande förordning om statlig förvaltning föreslogs bland annat innehålla bestämmelser om principer för god förvaltning i ett medborgarperspektiv, regeringens befogenhet och skyldighet att styra myndigheterna, myndigheternas ledningsformer, myndigheters

---

<sup>20</sup> Dir. 2006:123.

konkurrensutsatta verksamheter och EU-arbete. Som stöd för den politiska ledningen såg man även ett behov av en opolitisk chefs-tjänsteman.

Gällande uppdraget om EU-medlemskapets följder för den statliga förvaltningen konstaterade de också att EU-arbetet i vissa avseende innebär ett avsteg från den svenska förvaltningsmodellen. Regeringsbeslut fattas av hela regeringen och inte av enskilda statsråd. EU-ärenden däremot betraktas i allmänhet inte som regeringsbeslut och fattas därmed inte heller kollektivt. Kommittén menade att regleringen av EU-arbetet inte uppfyller de högt ställda kraven på öppenhet och insyn i statsförvaltningen.

Mot bakgrund av detta föreslogs att det i lag bör regleras i vilken ordning som regeringen kan delegera uppgiften att företräda Sverige, och att tillämpningsregler för EU-arbetet bör föreskrivas i förordning i stället för interna cirkulär i Regeringskansliet. Vidare ansåg kommittén att EU-arbetet än mer bör inriktas på tidiga initiativ, samt att departementen och myndigheterna bör utarbeta EU-strategier i samråd och att därigenom samla resurserna inom ett sakområde. Likaså ansåg de att problem förknippade med införlivande av EG-rättsakter behöver åtgärdas. Kommittén lämnade ett antal förslag till förbättringar i dessa avseenden.

#### 4.2.2 Förvaltningslagsutredningen

Förvaltningslagen (1986:223) trädde i kraft den 1 januari 1987 och har sin grund i 1971 års förvaltningsrättsreform. Lagen innehåller regler för förvaltningsförfarandet och syftar bland annat till att upprätthålla en hög rättssäkerhet och tillförsäkra medborgarna en god service. I april 2008 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över bestämmelserna i förvaltningslagen och lämna förslag till en ny lag. En bakgrund var bland annat de nya kraven som medlemskapet i EU och Europa-konventionens införlivande med svensk rätt ställer. I direktivet (2008:36) konstaterades att EU-medlemskapet medfört att förvaltningsrätten inte längre enbart är en svensk angelägenhet, och att det ”inte är lämpligt att Sverige får två parallella förvaltningsrättsliga system: ett som gäller på de områden som regleras av EG-rätten och ett som gäller för förvaltningen i övrigt”. Utredningen antog namnet förvalt-

ningslagsutredningen och publicerade i april 2010 sitt betänkande ”En ny förvaltningslag” (SOU 2010:29). Utredningen har dock inte resulterat i några lagändringar.

Utredningen presenterade förslag på ändringar i praktiskt taget samtliga bestämmelser, där det övergripande temat enligt utredningen var att ”ta bort onödiga hinder för ett rättssäkert förfarande utan att effektiviteten därför hämmas”. En nyhet som utredningen ansåg som viktig var att i lagen slå fast att myndigheterna i all förvaltningsverksamhet ska iakta principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Utredningen presenterade flera olika brister i dessa avseenden i förvaltningen.

Vidare presenterades förslag på bestämmelser om åtgärder vid dröjsmål. En bakgrund till detta var de särskilda problem de menar uppkommer till följd av att det inom EU:s sekundärrätt blivit allt vanligare att fastställa bestämda tidsfrister för ärendenas avgörande och ange omedelbara följder av att tidsfristerna överskrids. I Sverige har det hittills saknats möjlighet för rättsordningar att i högre instans direkt angripa en underlåten att agera, vilket vissa av EU-reglerna förutsätter.

Utredningen presenterade även förslag på utbyggnad av bestämmelser om överklagande, som bland annat innefattade helt nya bestämmelser om besluts överklagbarhet och mera fullständiga föreskrifter om klagorätt. All lagtext om överklagande presenterades i ”enklare och mera verklighetsanknutna termer, och systematiken har gjorts rakare och klarare”.

#### **4.2.3 Utredningen om delaktighet i EU**

I juli 2014 beslutade regeringen om att tillsätta en utredning med uppdraget om att inom ramen för EU:s nuvarande regelverk och arbetssätt främja insyn, delaktighet och inflytande för aktörer i Sverige när det gäller från som beslutas inom EU. Utredningen syftade till att bidra till en demokratisk utveckling i linje med demokratipolitikens mål att stärka individens möjligheter till inflytande. I uppdraget ingick även att beskriva hur svenska myndigheter arbetar i EU-relaterade frågor. I februari 2016 överlämnade utredningen betänkandet ”EU på hemma plan” (SOU 2016:10).

Utredningen drog bland annat slutsatsen att det som ofta kallas EU:s demokratiska underskott i realiteten är ett svenskt demokratiskt underskott. Resonemanget gick ut på att politik som beslutas på EU-nivå delvis kan påverkas genom flera olika nationella kanaler som i dag inte är tillräckligt öppna och inbjudande, och att det svenska politiska systemet sedan inträdet i EU inte har förändrats på ett sätt som fullt ut möjliggör för medborgaren att tillvarata existerande kanaler i Sverige. Kunskapsbrist om det svenska demokratiska systemets relation till EU-nivån, och vice versa, hos grupper som står för kunskapsförmedling om demokrati lyftes fram som ett grundläggande problem.

Utredningen menade vidare att maktförskjutningar och förändrade roller för de politiska institutionerna bidragit till att förstärka obalansen i individers och andra intressenters möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande. Regeringens myndigheter har gradvis fått en ökad roll i både utformningen och genomförandet av beslut som fattas på EU-nivå, vilket de menade har medfört en allt större gråzon av oklara ansvarsförhållanden mellan departementen och myndigheterna.

Utredningen föreslog bland annat att regeringen i sina instruktioner och regleringsbrev till myndigheterna ska förtydliga myndigheternas samråds- och informationsansvar i sitt EU-relaterade arbete.

## 5 Statistik och rörlighetsmönster till och från Sverige

En del av uppdraget är att kartlägga tillgänglig statistik och 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 utbetalningar av förmåner till personer som befinner sig i andra länder. I detta kapitel redovisas en sådan kartläggning.

### 5.1 Tillgängliga datakällor

För att kartlägga rörlighetsmönster till och från Sverige har sammanställning av uppgifter från flera olika håll varit nödvändig. I det här avsnittet ges en kortfattad översikt av tillgängliga uppgifter. För en mer utförlig beskrivning av tillgängliga data hänvisas till SCB:s redovisning av ett regeringsuppdrag om att kartlägga både befintlig migrationsstatistik och ytterligare tillgängliga data som kan användas för att beskriva och analysera migrationsmönster till och från Sverige.<sup>1</sup>

#### 5.1.1 Data hos Statistiska centralbyrån

Statistiska centralbyrån (SCB) är den myndighet i Sverige vars främsta uppdrag är att ansvara för officiell statistik och annan statlig statistik. SCB är en av 27 statistikansvariga myndigheter. Några av myndighetens ansvarsområden relevanta för kartläggning av rörlighetsmönster är arbetsmarknad, befolkning och hushållens ekonomi. Basen för

---

<sup>1</sup> SCB (2014). *Migrationsstatistik i Sverige – nuläge, behov och förslag till förbättringar*.

statistiken är flertalet register och några av dessa beskrivs kortfattat nedan.

### **Registret över totalbefolkningen (RTB)**

RTB innehåller de flesta uppgifter som finns om den folkbokförda befolkningen hos Skatteverket, och är basen för Sveriges befolkningsstatistik. Folkbokförd i landet blir den som föds i Sverige eller den med uppehållsrätt eller uppehållstillstånd i Sverige som avser att stanna i landet i minst ett år. Registret innehåller inte uppgift om alla som vistas i landet. RTB innehåller, förutom de grundläggande uppgifterna såsom personnummer, även uppgifter om bland annat födelseland, medborgarskap samt invandring och utvandring (om invandringen respektive utvandringen registrerats hos Migrationsverket eller Skatteverket).

Varje år skapar SCB även det historiska befolkningsregistret (HBR), från uppgifterna i RTB. Detta register gör det möjligt att följa befolkningens registrerade invandringar och utvandringar över tid, med start 1969. HBR används primärt av forskare.

SCB använder vidare befolkningsstatistiken från RTB för att rapportera statistik över befolkningen och rörelsemönster till och från Sverige till internationella organisationer som Eurostat och OECD. Dessa organisationer har i regel inte någon egen datafångst av migrationsströmmar utan är beroende av uppgifter från medlemsstaternas statistikmyndigheter.

### **Registret över migrations- och asylstatistik (MOA)**

SCB får uppgifter från Migrationsverket över asylsökande, som samlas i MOA. Asylsökande folkbokförs inte och det finns därför ingen möjlighet att koppla uppgifter om asylsökande till SCB:s övriga register via personnummer. Migrationsverket kopplar samman sina uppgifter via ett dossiernummer, som är kopplat till alla beslut och ärenden till en individ.

De uppgifter om asylsökande som levereras till SCB är dels uppgifter över antal ärenden i olika tillstånd (öppet ärende, öppet överklagandeärende, avslag i överklagandeärende, bifall i grund eller överklagandeärende, övriga), dels uppgifter om individer, såsom tidpunkt



för ansökan, medborgarskap, kön, ålder, kommun, boendeform, antal med uppehållstillstånd och antal ensamkommande barn.

### Longitudinell databas för integrationsstudier (STATIV)

STATIV är en individdatabas som går tillbaka till 1997 med uppgifter om den folkbokförda befolkningen per den 31 december respektive år. Databasen utvecklades av dåvarande Integrationsverket i samarbete med SCB för att utgöra ett underlag för belysning av tillståndet och utvecklingen inom olika samhällsområden ur ett integrationspolitiskt perspektiv. Efter att Integrationsverket lades ned vid halvårsskiftet 2007 övertog SCB ansvaret för STATIV. Databasen syftar i dag till att utgöra underlag för beskrivning och analys avseende integration, segregation, jämställdhet och migration.<sup>2</sup>

Databasen innehåller förutom uppgifter om ålder, kön, medborgarskap och födelse-land bland annat uppgift om grund för bosättning, datum för uppehållstillstånd och vistelsetid i Sverige. Därutöver finns även en mängd uppgifter avseende utbildning, sysselsättning och arbetslöshet samt inkomster från arbete, studier och förmåner från trygghetssystemen. Registret har dock vissa begränsningar då personer som rör sig in och ut ur landet under samma år inte kan identifieras i databasen.

STATIV har varit den primära källan för kartläggningen av rörlighetsmönster till och från Sverige, som redovisas i detta kapitel.

### Registret över inkomster och taxeringar (IoT)

Ett annat register som kan vara relevant för kartläggningen av rörelsemönster till och från Sverige är registret över inkomster och taxeringar (IoT). Populationen i det registret utgörs av under året skattskyldiga personer enligt skattelagstiftningen i Sverige. Uppgifterna avser såväl i Sverige folkbokförda personer, som personer som tilldelats ett samordningsnummer av Skatteverket.

Genom att samköra IoT med STATIV kan statistik om personer som arbetar i Sverige men som bor utomlands ges. Sådana uppgifter har beställts från SCB, som redovisas i avsnitt 5.2.3.

---

<sup>2</sup> SCB (2014a). *Dokumentation av databasen STATIV*.

## Nordisk gränsregional statistik

SCB har slutligen ett visst informationsutbyte med de andra nordiska statistikbyråerna för sammanställning av gränsregional statistik i Norden. Bakgrunden till detta informationsutbyte är ursprungligen ett uppdrag från Nordiska ministerrådet till statistikbyråerna i Sverige, Danmark, Finland och Norge att ta fram en nordisk pendlingskarta.<sup>3</sup> Projektet avsåg perioden 2001–2006.

Den nordiska pendlingskartan följdes upp av en regionalt profilerad databas med gränsöverskridande statistik om befolkning och arbetsmarknad i gränsregionerna (StatNord), även det på uppdrag av nordiska ministerrådet. Pendlingsstatistik från den databasen finns tillgänglig för åren 2006–2009.<sup>4</sup>

Sedan dess saknas årlig finansiering för att sammanställa den gränsregionala statistiken, enligt uppgift från SCB. Hittills har ändå informationsutbytet fortsatt med Danmark och Norge, tack vare finansiering av Region Skåne och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (MUCF) respektive Region Värmland, Västra Götalandsregionen och MUCF. Men något informationsutbyte med Finland görs inte längre då ingen region har beställt någon statistik över pendlingen mellan Sverige och Finland. Utredningen har beställt de uppgifter som SCB har tillgängliga om pendling från Sverige, som presenteras i avsnitt 5.3.2. Pendlingen till Sverige framgår till stor del av uppgifterna beställda från STATIV och IoT, fast utan uppgift om från vilket land pendlingen sker.

### 5.1.2 Data hos Migrationsverket

Förutom de uppgifter om personer som sökt asyl och personer som fått uppehållstillstånd, som Migrationsverket levererar till SCB och MOA-registret, har myndigheten även ytterligare uppgifter tillgängliga i sina databaser. Migrationsverkets databas CUD innehåller uppgifter om personer som söker tillstånd, redan fått tillstånd, eller fått avslag på sin ansökan om att få vistas i Sverige, samt ansökan och beslut om svenskt medborgarskap. CUD består av olika delsystem; ett ärendesystem, ett system för mottagning av asylsök-

---

<sup>3</sup> SCB (2005). *Nordisk pendlingskarta – huvudrapport*.

<sup>4</sup> [www.statnord.org](http://www.statnord.org)

ande, och ett dossiersystem där alla handlingar rörande en person samlas i en dossier. För att kunna ta fram statistik ur CUD har Migrationsverket ett statistiskt rapporteringssystem som heter E-Lis. Uppgifter i E-Lis finns lagrade från år 2000. Under 2014 har Migrationsverket börjat använda ett annat modernare system som heter Milos<sup>5</sup>. Inriktningen är att Milos på sikt ska ersätta E-Lis.

Mycket av den statistik som är relevant vad gäller rörlighet redovisar Migrationsverket på sin hemsida. Där finns till exempel uppgifter om ansökningar om asyl, beviljade arbetstillstånd samt beviljade uppehållstillstånd och uppehållsrätter. Uppgifter om uppehållstillstånd och uppehållsrätt är särskilt intressant för att få en bild av hur många personer som söker sig till Sverige till exempel på grund av arbete eller studier. Dessa uppgifter redovisas i avsnitt 5.2.1.

### 5.1.3 Data hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har, liksom SCB, tillgång till registerdata över Sveriges befolkning. De båda myndigheterna har i stor utsträckning gemensamma IT-system samt källsystem för datalager. Myndigheternas datalager innehåller bland annat uppgift om beslut och utbetalningar av socialförsäkringsförmåner. Tillgänglig statistik om förmåner till personer i gränsöverskridande situationer saknas i stor utsträckning, men vissa uppgifter har utredningen kunnat beställa. Pensionsmyndigheten har inkommit med statistik över utbetalningar av ålderspension till personer bosatta utomlands, som redovisas i avsnitt 5.3.4. I samma avsnitt redovisas motsvarande statistik från Försäkringskassan om utbetalning av sjuk- och aktivitetsersättning. Försäkringskassan har även inkommit med uppgifter om antalet beslut om tillämplig lagstiftning för bland annat utsända arbetstagare inom Europeiska unionen (EU)/Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och personer verksam i flera länder. Statistik om utfärdade av sådana så kallade A1-intyg inrapporteras även till Europeiska kommissionen som sammanställer sådana uppgifter från samtliga medlemsstater. Dessa uppgifter redovisas i avsnitt 5.2.3 och 5.3.2.

---

<sup>5</sup> Migrationsverkets Informationssystem för Ledning och Operativ styrning.

#### 5.1.4 Data hos Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket är den myndighet i Sverige som har uppdraget att se till att lagar om arbetsmiljö- och arbetstider följs av företag och organisationer. Myndigheten är även kontaktmyndigheten i Sverige när det gäller utstationering av arbetstagare. I detta ingår sedan juli 2013 även ansvaret för ett register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige. Med en utstationerad arbetstagare avses en arbetstagare som vanligen arbetar i ett annat land men som under en begränsad tid utför arbete i Sverige för ett utländskt företags räkning. Det övergripande syftet med registret är säkerställa att utstationerade arbetstagare omfattas av de rättigheter som följer av det så kallade utstationeringsdirektivet<sup>6</sup>, under den tid som arbetet pågår i Sverige (se vidare kapitel 10).<sup>7</sup> Statistik från registret publiceras i halvårsvisa rapporter, som presenteras i avsnitt 5.2.3.

#### 5.1.5 Data hos Universitetskanslerämbetet

Universitetskanslerämbetet (UKÄ) är sedan januari 2013 den myndighet i Sverige som ansvarar för bland annat granskning av effektivitet och uppföljning inom högskolesektorn samt officiell statistik om högskoleväsendet. I deras NU-statistikdatabas finns bland annat uppgifter om antalet studenter, såväl svenska som utländska, vid svenska universitet och högskolor. Myndigheten samlar även in uppgifter om svenska studenter i utlandet. I samarbete med SCB publicerar UKÄ även statistikmeddelanden om bland annat internationell studentmobilitet. En del av den statistiken redovisas i avsnitt 5.2.4 och 5.3.3.

### 5.2 Rörlighetsmönster till Sverige

I detta avsnitt redovisas en kartläggning över utvecklingen av rörligheten till Sverige och utbetalning av några förmåner från socialförsäkringen till dessa personer. De grupper av intresse som har

---

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

<sup>7</sup> Arbetsmiljöverket (2015). *Helårsrapport 2014 – Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige*.

identifierats är personer som under den studerade perioden flyttat till Sverige av olika skäl, arbetar eller bedriver näringsverksamhet i Sverige men bor utomlands, arbetstagare som är utstationerade från företag utomlands samt inresande studenter från utlandet.

En del av statistiken som presenteras är beställd från SCB, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Statistik har även hämtats från SCB:s och Migrationsverkets hemsidor samt rapporter från SOM-institutet, Arbetsmiljöverket, Universitetskanslerämbetet och Europeiska kommissionen. Fokus är på tidsperioden 2003–2014. Senare år fanns för de flesta uppgifterna inte tillgängliga vid tidpunkten för uttagen, och 2003 har valts som startår med anledning av EU-utvidgningen året efter.

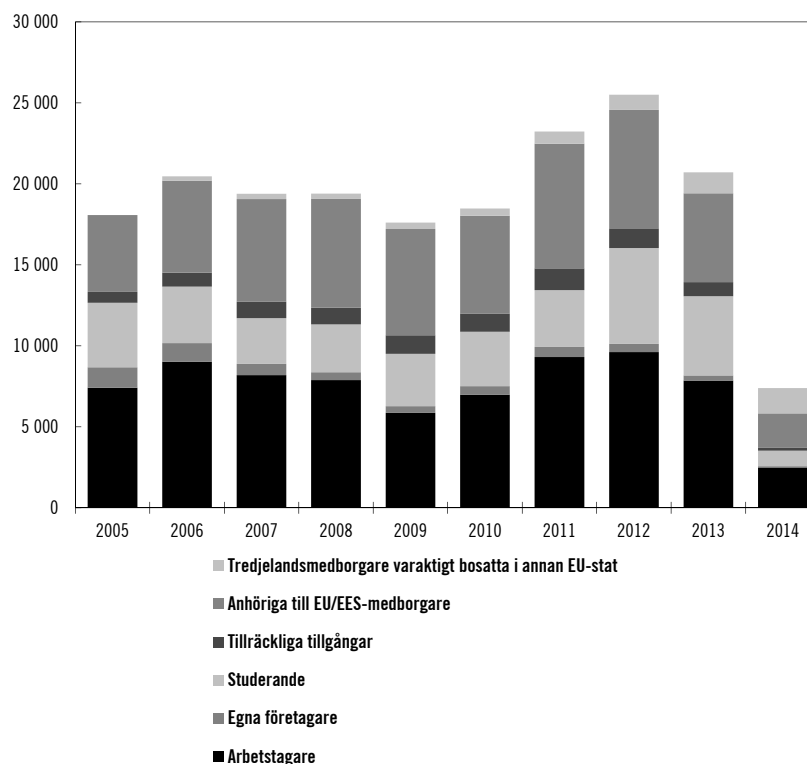
### 5.2.1 Uppehållsrätt, asylsökande och uppehållstillstånd i Sverige

#### Uppehållsrätt för EU/EES-medborgare

En EU/EES-medborgare som arbetar, driver eget företag eller har tillräckliga tillgångar för sin egen försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring har uppehållsrätt i Sverige, i enlighet med *rörlighetsdirektivet* (se vidare avsnitt 10.2). Uppehållsrätten innebär en fristående rätt att uppehålla sig i Sverige. Fram till den 1 maj 2014 registrerade Migrationsverket uppehållsrätter för EU/EES-medborgare som avsåg att stanna i landet mer än tre månader, vilket gjorde det möjligt att även ta fram statistik över hur många som årligen kom till Sverige för vistelse längre än tre månader. Från skyldigheten att registrera sig undantogs nordiska medborgare, EES-medborgare som är arbetssökande och EES-medborgare med giltigt uppehållstillstånd eller som inom tre månader från ankomsten till Sverige har ansökt om ett sådant tillstånd (se vidare kapitel 22).

Under åren 2005–2013 registrerades omkring mellan 17 000 och 25 000 uppehållsrätter årligen för EU/EES-medborgare i Sverige (se figur 5.1). Flest uppehållsrätter gällde arbetstagare, men även anhörig till EU/EES-medborgare och studier var vanligt skäl för uppehållsrätt.

**Figur 5.1** Antal av Migrationsverket registrerade uppehållsrätter\* och arbetstillstånd enligt EES-avtalet per år, fördelat efter skäl för uppehållsrätt



Anm. \* Upehållstillstånd fram till maj 2006. Från och med maj 2014 registreras endast uppehållsrätt för anhöriga till EU/EES-medborgare och uppehållstillstånd för tredjelandssmedborgare varaktigt bosatta i annan EU-stat. Samtliga uppgifter avser förstagångstillstånd.

Källa: Migrationsverket.

Viktigt att påpeka är dock att registreringen av uppehållsrätten för den enskilde inte hade någon formell betydelse för uppehållsrätten i sig, då den enligt rörlighetsdirektivet gäller så länge villkoren är uppfyllda. Syftet med registreringen var bland annat att statistiskt kunna bevaka migrationen till landet.<sup>8</sup> Kännedomen om kravet på registrering var säkerligen inte heller utbredd bland de EU-medborgare som kom till Sverige, då alla EU-stater inte har sådan registrering. Det är

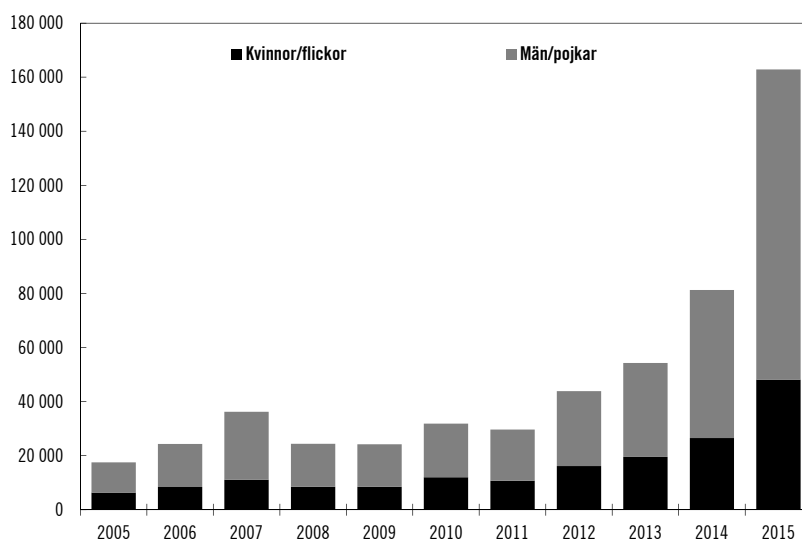
<sup>8</sup> SOU 2005:49, s. 189.

därmed troligt att det fanns en viss underregistrering av antalet EU-medborgare med uppehållsrätt som vistades i landet mer än tre månader. Att registreringen inte ansågs ge en rättvisande bild av hur många med uppehållsrätt som vistades i landet var också ett skäl till att kravet på registrering togs bort i maj 2014.<sup>9</sup>

### Asylsökande flyktingar

Under perioden 2005–2015 har antalet asylsökande till Sverige ökat dramatiskt (se figur 5.2). Under åren 2006 och 2007 skedde framför allt en stor ökning av antalet flyktingar från Irak, och sedan 2012 står flyktingar från Syrien för den största ökningen. Afghanistan, Eritrea och Somalia är andra exempel på länder varifrån medborgare flytt, och som bidragit till ökningen i antalet flyktingar till Sverige under den studerade perioden. Barn står för en stor del av alla inkomna ansökningar om asyl i Sverige. År 2015 var drygt 4 av 10 asylsökande barn, varav omkring hälften ensamkommande.

Figur 5.2 Antal asylsökande till Sverige



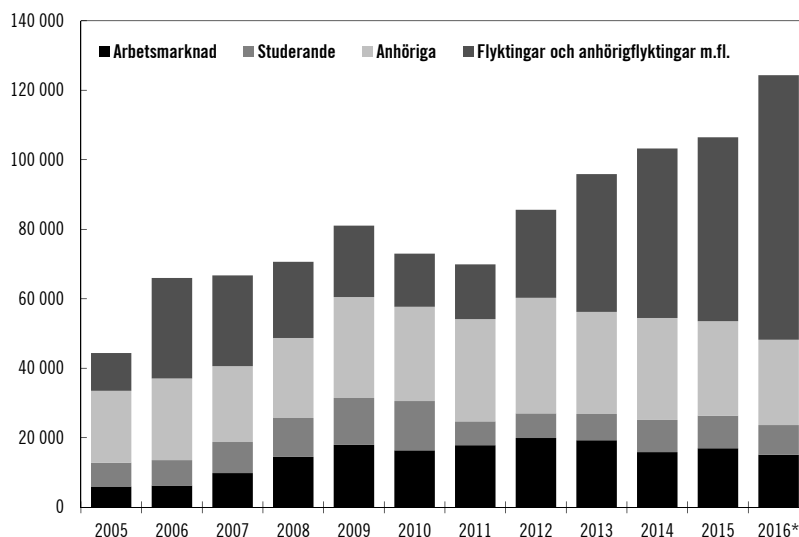
Källa: Migrationsverket.

<sup>9</sup> Prop. 2013/14:81, s. 16 f.

## Uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare

Tredjelandsmedborgare, det vill säga medborgare från länder utanför EU/EES-området, behöver till skillnad från EU-medborgare få beslut om uppehållstillstånd från Migrationsverket för att få vistas i landet i mer än tre månader. I figur 5.3 redovisas utvecklingen över antalet beviljade uppehållstillstånd sedan år 2005.

**Figur 5.3** Antal av Migrationsverket beviljade uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare per år, fördelat efter skäl för uppehållstillstånd



Anm.: Samtliga uppgifter avser förstagångstillstånd. \* År 2016 avser perioden januari–november.

Källa: Migrationsverket.

Figuren visar att antalet beviljade uppehållstillstånd har ökat betydligt under hela den studerade perioden. Den största ökningen av antalet uppehållstillstånd står flyktingar och anhöriga till flyktingar<sup>10</sup> för, till följd av den stora ökningen av antalet asylsökande till Sverige.

Det är dock inte bara antalet uppehållstillstånd till flyktingar och anhörigflyktingar som ökat under den studerade perioden, utan det har även antalet tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige av

<sup>10</sup> Migrationsverket redovisar anhörigflyktingar under *anknytningar* tillsammans med övriga anhöriga, men jag har valt att redovisa denna grupp tillsammans med flyktingar.



arbetsmarknadsskäl gjort. Mellan åren 2005 och 2009 ökade antalet uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl med 200 procent, och har sedan dess legat på en stadig nivå. De flesta beviljade arbetstillstånden i Sverige är för arbeten som kräver teoretisk specialkompetens såsom dataspecialister och civilingenjörer, och för arbeten utan krav på särskild yrkesutbildning såsom medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske.

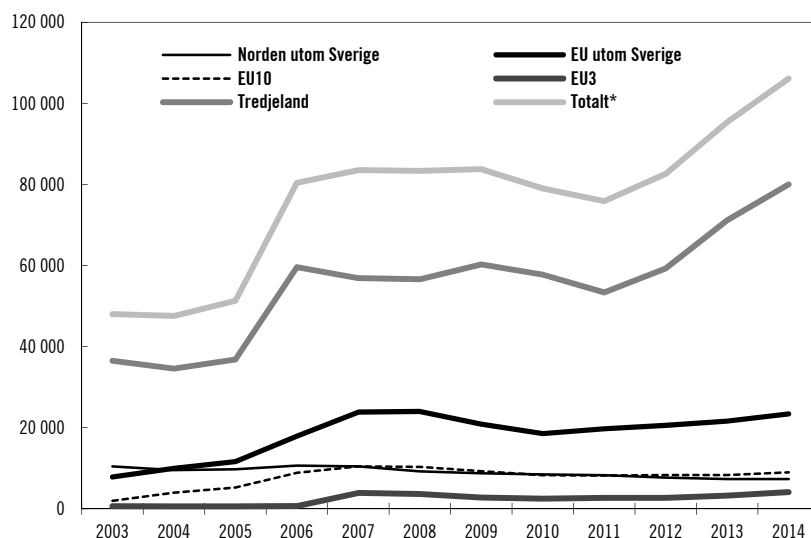
### 5.2.2 Bosättning i Sverige

Den med uppehållsrätt eller beviljat uppehållstillstånd i Sverige som har för avsikt att stanna i minst ett år blir folkbokförd i Sverige och tilldelas ett personnummer (se vidare kapitel 8). Förutom att personnumret för den enskilde kan ha betydelse för dennes rättigheter och skyldigheter i samhället, ger registreringen även ett gott underlag för att mäta hur många som bor i Sverige samt flyttar till Sverige för att bosätta sig här. Som redogjordes för i föregående avsnitt ansvarar SCB för statistiken över invandrade och utvandrade.

### Utvidgningen av EU har medfört en ökad invandring till Sverige

Utvecklingen av antalet personer som flyttat till Sverige och folkbokfört sig här under de senaste åren följer av naturliga skäl densamma som antalet beviljade uppehållstillstånd. Många av de tredjelandsmedborgare som får uppehållstillstånd blir också folkbokförda i Sverige. Under 2014 folkbokfördes cirka 80 000 tredjelandsmedborgare i Sverige (se figur 5.4), att jämföra med 103 000 beviljade uppehållstillstånd samma år. En stor del av denna avvikelse förklaras sannolikt av att många med uppehållstillstånd, framför allt av arbetsmarknadsskäl, inte stannar i landet i mer än ett år (säsongsarbetare). Avvikelse kan också bero på en viss eftersläpning i folkbokföringen, då en person inte behöver folkbokföras i landet samma år som uppehållstillståndet beviljades, i synnerhet vid många beviljade uppehållstillstånd under ett år. De enstaka personer som under den studerade perioden endast beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd blir heller inte folkbokförda.

**Figur 5.4** Invandring till Sverige under perioden 2003–2014, fördelad efter medborgarskap



Anm. \* Exklusive återinvandrade svenska medborgare. EU10 avser de tio nya medlemsstater vid utvidgningen 2004. EU3 avser de nyaste medlemsstaterna Bulgarien, Rumänien och Kroatien.

Källa: SCB (RTB).

Vidare framgår av figuren att inflyttningen från EU-medborgare i relativa termer har ökat betydligt under den studerade perioden. Under 2014 folkbokfördes omkring 23 000 EU-medborgare i Sverige.<sup>11</sup> EU-utvidgningen 2004 med tio nya medlemsstater (EU10) efterföljdes av en ökad invandring från dessa länder. Det skedde även 2007 då Bulgarien och Rumänien också blev medlemmar i EU. Men även invandringen från övriga medlemsstater i EU har nästan fördubblats under den studerade perioden.

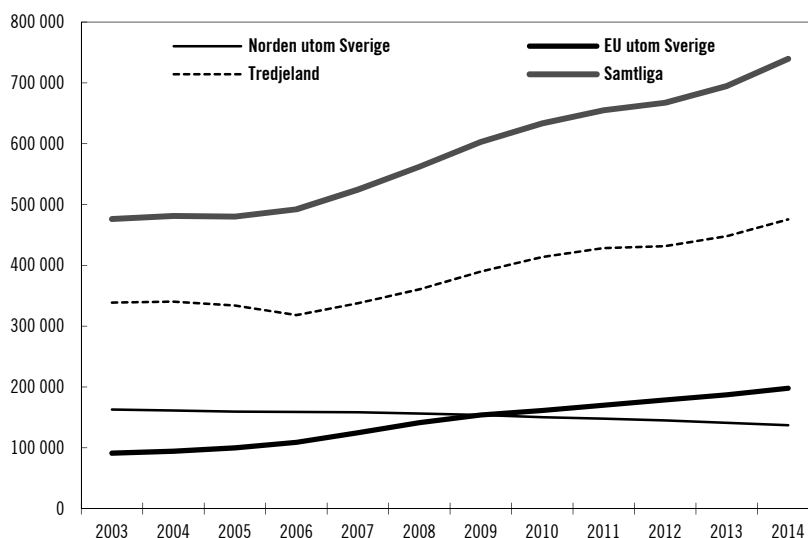
I statistiken redovisad ovan har svenska medborgare som utvandrat och sedan återvänt till Sverige exkluderats från redovisningen. I statistiken räknas annars även dessa personer som invandrade. Uppskattningsvis omkring två tredjedelar av alla som utvandrat från Sverige (se vidare avsnitt 5.3.1) återvänder till Sverige, och mer-

<sup>11</sup> Något fler, omkring 30 000 personer oavsett medborgarskap, flyttade från en annan EU-stat under samma år.

parten gör det inom fem år.<sup>12</sup> Under 2014 återinvandrade cirka 21 000 svenska medborgare till Sverige.

Den ökade invandringen till Sverige under de senaste åren, i kombination med att många av dem som tidigare invandrat till Sverige bosätter sig permanent i landet, har medfört att antalet utländska medborgare i befolkningen blir allt fler (se figur 5.5). Under perioden 2003–2014 har antalet utländska medborgare ökat från 476 000 till 740 000, vilket motsvarar en ökning som andel av befolkningen från 5 till 8 procent.

**Figur 5.5** Antal utländska medborgare i befolkningen 2003–2014, fördelat efter medborgarskap



Källa: SCB (RTB).

Den ökade invandringen de senaste åren har bland annat bidrag till en något förändrad ålderssammansättning i befolkningen, då många som kommer till Sverige är i arbetsför ålder. Andelen i arbetsför ålder (20–64 år) var 70 procent bland utländska medborgare och 58 procent i hela befolkningen år 2014. Bland EU-medborgare var andelen i arbetsför ålder 76 procent. I befolkningen var andelen 65 år eller äldre

<sup>12</sup> SOM-institutet (2012). *Svenskar bosatta utomlands*.

20 procent samma år, att jämföra med 3 procent bland tredjelandsmedborgare och 24 procent bland nordiska medborgare.

### Korttidsmigrationen till Sverige är svår att följa

De uppgifter som redovisats ovan om invandring avser endast personer som blir folkbokförda i landet. Den statistiken ger således inte någon heltäckande bild över migrationen till Sverige, då endast personer som avser att stanna i minst ett år blir folkbokförda. Det finns därför inte något enhetligt sätt att följa personer som stannar i Sverige längre tid än tre månader men kortare tid än ett år, så kallad korttidsmigration.

Ett sätt att försöka göra en uppskattning av korttidsmigrationen är att relatera invandringsstatistiken till statistiken över uppehållsrätter och uppehållstillstånd. Ett problem med det tillvägagångssättet är dock som diskuterades ovan att det kan finnas en eftersläpning i folkbokföringen, och att det troligtvis fanns en viss underregistrering av uppehållsrätter till EU/EES-medborgare med anledning av att registreringen inte hade någon formell betydelse. Med vetskap om dessa potentiella problem redovisas nedan ändå ett räkneexempel baserat på tillgängliga uppgifter. Begreppet korttidsmigration används vidare mest för att beskriva tillfällig migration av arbetskraft,<sup>13</sup> varför flyktingar och anhörigflyktingar exkluderas i beräkningen.

Under år 2013 beviljades cirka 21 000 medborgare från ett EU/EES-land (exklusive Norden) uppehållsrätt och cirka 56 000 tredjelandsmedborgare (exklusive flyktingar och flyktinganhöriga) uppehållstillstånd i Sverige. Samma år folkbokfördes cirka 22 000 EU-medborgare exklusive nordbor och 29 000 tredjelandsmedborgare. Antalet invandrade tredjelandsmedborgare 2013 utgjorde alltså drygt hälften av antalet beviljade uppehållstillstånd det året. Om ett genomsnitt av de tre närmast föregående åren dras, med hänsyn tagen till en eventuell eftersläpning, skulle det genomsnittliga antalet bosatta tredjelandsmedborgare (exklusive flyktingar och anhörigflyktingar) som inte är folkbokförda kunna uppskattas till omkring 23 000 per år. Den siffran ska dock tolkas med stor försiktighet. För EU/EES-medborgare är det uppenbart att en mot-

---

<sup>13</sup> Se exempelvis FN (1998), *Recommendations on statistics of international migration*, s. 66.

svarande uppskattning inte är möjlig att göra, eftersom antalet folkbokförda 2013 överstiger antalet registrerade uppehållsrätter det året.

### Många tillfälligt bosatta i Sverige tilldelas samordningsnummer

Den som inte är eller har varit folkbokförd i landet kan efter begäran från en myndighet eller ett annat organ tilldelas ett samordningsnummer av Skatteverket.<sup>14</sup> Det huvudsakliga syftet med samordningsnumret är att tillgodose myndigheternas behov av ett enhetligt nummer för att undvika personförväxling och för att utbyta information med andra myndigheter och organisationer om personer som vistas tillfällig här i landet eller som har rätt till olika förmåner utan att vistas här. Exempel på myndigheter som begär samordningsnummer till personer i Sverige är Skatteverket, Försäkringskassan, Transportstyrelsen, Polismyndigheten och Migrationsverket.

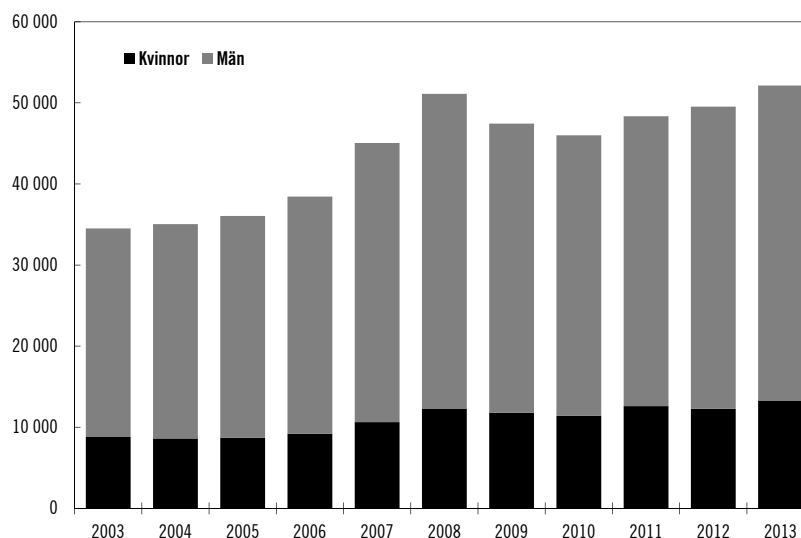
Det finns ingen officiell statistik över hur många samordningsnummer som Skatteverket tilldelar varje år. Men i ett svar på ett regeringsuppdrag sammanställde Skatteverket sådan statistik för åren 2000 till och med 2013.<sup>15</sup> Av denna framgår att Skatteverket årligen tilldelar cirka 50 000 samordningsnummer (se figur 5.6). Sammanlagt har drygt 480 000 samordningsnummer utfärdats under den studerade perioden. Omkring tre fjärdedelar av dessa har utfärdats till män.

---

<sup>14</sup> 18 a § folkbokföringslagen (1991:481), FOL.

<sup>15</sup> Skatteverket (2014). *Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn*.

Figur 5.6 Antal av Skatteverket utfärdade samordningsnummer per år



Källa: Skatteverket (2014), bilaga 1.

Det kan förekomma att en person till följd av svårigheter att identifieras tilldelas fler än ett samordningsnummer, så uppgifterna redovisade ovan kan inte helt översättas till antalet personer. Hur omfattande dubbelregistreringen är saknas det uppgifter om, men troligtvis utgör de endast en liten del av alla registreringar. Inte heller finns några klara uppgifter om hur många som är kvar i landet vid årets utgång. För den som blir folkbokförd övergår samordningsnumret till ett personnummer. Annars finns det i dag ingen tidsbegränsning för hur länge ett samordningsnummer är giltigt.

Hur stor andel av alla samordningsnummer som ersätts med ett personnummer saknas det uppgift om. Det i kombination med avsaknaden av tidsbegränsning gör att statistiken redovisad ovan inte kan användas för att uppskatta storleken på korttidsmigrationen. Omkring 30 procent av alla som tilldelas ett samordningsnummer under ett år är enligt Skatteverkets rapport ekonomiskt aktiva under det året. Ytterligare omkring 5 procent anmälde adressändring i Sverige under året, vilket också är ett tecken på att de kan vara kvar i landet vid årets utgång.

Sedan den 1 januari 2016 finns en markering i folkbokföringsdatabasen att samordningsnumret inte längre är aktivt om personen

i fråga fyller 105 år eller har avlidit och om Skatteverket fått kännedom om dödsfallet.

### 5.2.3 Arbete i Sverige som utlandsbosatt

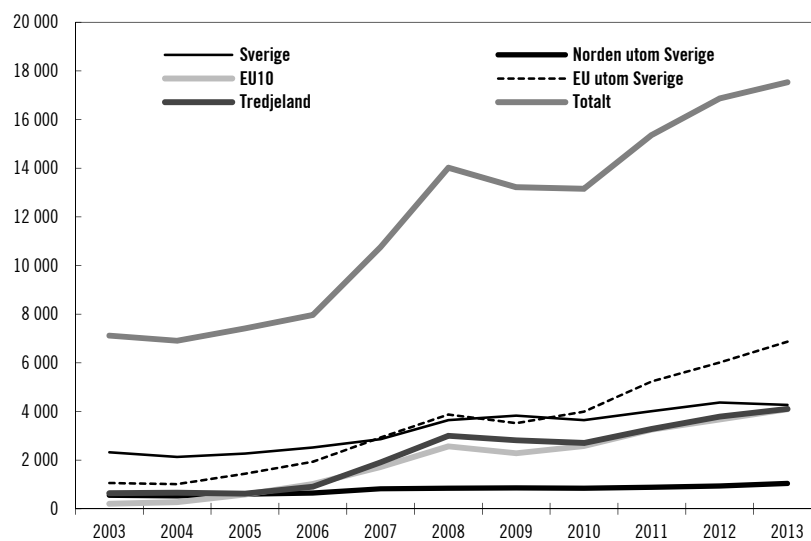
#### Gränsarbetare i Sverige

En växande grupp i Sverige är personer som förvärvsarbetar i landet men är bosatta utomlands.<sup>16</sup> Enligt uppgifter från SCB rörde det sig år 2013 om cirka 17 000 personer, att jämföra med omkring 7 000 personer tio år tidigare (se figur 5.7). Det är alltså personer som har en beskattningsbar inkomst i Sverige, men som inte är folkbokförda i landet vid den tidpunkten. Omkring 30–40 procent av dessa har ett samordningsnummer, och skulle därmed kunna vistas i landet dagligen utan att vara folkbokförd. Övriga har ett personnummer sedan tidigare. Cirka två tredjedelar av denna population utgjordes år 2013 av anställda vid internationella organisationer (såsom FN, OECD, Internationella valutafonden, Världsbanken med flera) och utländska ambassader.

---

<sup>16</sup> Merparten av dessa ses som gränsarbetare enligt artikel 1 f) i förordning 883/2004 (se vidare kapitel 11).

**Figur 5.7** Antal personer som är bosatta utomlands med inkomst av lön eller näringsverksamhet i Sverige per år, fördelat efter medborgarskap



Källa: SCB (STATIV, IoT).

Av figuren ovan framgår att det framför allt bland personer från de nya medlemsstaterna från 2004 (EU10) och tredje land som ökningen är som störst. Förutom arbete i internationella organisationer och ambassader är arbete inom jordbruk och specialiserad byggverksamhet vanligast bland medborgare från EU10, och arbete inom restaurangverksamhet samt fastighetsservice och skötsel av grönytor vanligast bland tredjelandsmedborgare. Vidare är det jämförelsevis vanligt med gränsarbete i Sverige bland svenska medborgare bosatta utomlands under den studerade perioden. I vilka länder dessa personer bor saknas uppgift om.

En klar majoritet av alla som endast arbetar och inte bor i Sverige är män. Under perioden har andelen män i populationen ökat från 67 till 74 procent. Det är framför allt bland personer från EU10, EU3 och övriga världen där män är överrepresenterade, och det ökade antalet personer som kommer till Sverige för att arbeta från dessa länder har bidragit till en ökande andel män. Uppgifter om antalet medresande familjemedlemmar saknas.



De allra flesta förvärvsaktiva i Sverige som är bosatta utomlands har inkomst av anställning. Egenföretagare med inkomst av näringsverksamhet utgör i genomsnitt endast cirka 3 procent av denna population. Den andelen är högst bland svenska medborgare i denna population. Egenföretagare och arbetstagare verksamma i Sverige som skattar sin inkomst i det land där han eller hon är bosatt ingår dock inte i redovisningen.

### Utstationerade arbetstagare i Sverige

Från den 1 juli 2013 ska utländska företag som sänder ut arbetstagare till Sverige i mer än fem dagar anmäla detta till Arbetsmiljöverket. Anmälan om utsändning ska göras genast när en utstationerad arbetstagare börjar arbeta i Sverige. Med en utstationerad arbetstagare avses en arbetstagare som vanligen arbetar i ett annat land men som under en begränsad tid utför arbete i Sverige för ett utländskt företags räkning. Arbetstagaren ses inte som bosatt i Sverige och ska därmed heller inte folkbokföra sig i landet. Vid utsändningstid kortare än sex månader är arbetstagaren inte heller skattskyldig i Sverige (se vidare avsnitt 18.6).

Statistik över hur många arbetstagare som är utstationerade i Sverige varje år redovisar Arbetsmiljöverket i halvårsvisa rapporter. Av årsrapporten för 2014 framgår att sammanlagt drygt 38 000 arbetstagare var utstationerade i Sverige under året. Den vanligaste utstationeringsperioden är enligt rapporten relativt kort, endast mellan 10 och 29 dagar. En fjärdedel av alla registreringar gäller en sådan kort period. Endast cirka 10 procent av antalet registrerade arbetstagare avser en period längre än 12 månader. Drygt hälften av alla utstationerade arbetstagare arbetade i storstadsområdena Stockholm, Göteborg eller Malmö. De flesta utstationerade arbetar inom näringsgrenarna byggverksamhet och tillverkning. I registret ska även hemvisten för det företag som utstationerar arbetstagare uppges. Det är alltså inte arbetstagarens nationalitet som ska uppges. Flest arbetstagare utstationerades från företag i Tyskland, därefter från företag i Polen, Litauen, Indien och Thailand.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Arbetsmiljöverket (2015). *Helårsrapport 2014 – Register för företag som utsationerar arbetstagare i Sverige*.

Utstationerade arbetstagare inom EU kan även identifieras genom registreringen av de så kallade A1-intygen. En unionsmedborgare som blir utsänd till en annan medlemsstat behöver ett beslut om vilket lands sociala trygghetssystem som den ska omfattas av, vilket framgår av A1-intyget. Intyget ges även till personer som är verksamma i två eller flera länder. I Sverige är Försäkringskassan den myndighet som ansvarar för att utfärda och ta emot dessa intyg (se vidare kapitel 15).<sup>18</sup> Enligt uppgifter från Europeiska kommissionen utfärdades sammanlagt drygt 29 000 intyg under 2013 runt om Europa till arbetstagare utsända till Sverige.<sup>19</sup> Dessa är alltså en delmängd av de utstationerade arbetstagare som Arbetsmiljöverket rapporterar.

#### 5.2.4 Studier i Sverige

Antalet utländska studenter som kommer till Sverige för att studera, liksom antalet svenskar som studerar utomlands, har ökat betydligt under de senaste decennierna.<sup>20</sup> Gruppen inresande studenter består av dels utbytesstudenter som deltar i ett utbytesprogram vid svenska universitet och högskolor, dels studenter som anordnar sina studier i Sverige på egen hand, så kallade freemover-studenter. I den senare gruppen ingår både personer med uppehållstillstånd för studier, invandrade kortare tid än sex månader före studiestarten och övriga personer som saknar svenskt personnummer.

I figur 5.8 redovisas utvecklingen över antalet utländska studenter som för första gången kommer till Sverige för att studera under perioden. Inför läsåret 2011/12 minskade antalet freemover-studenter påtagligt. Det beror sannolikt uteslutande på införandet av studieavgifter för studenterna som kommer från länder utanför EU/EES och som inte studerar inom ramen för ett utbytesavtal.

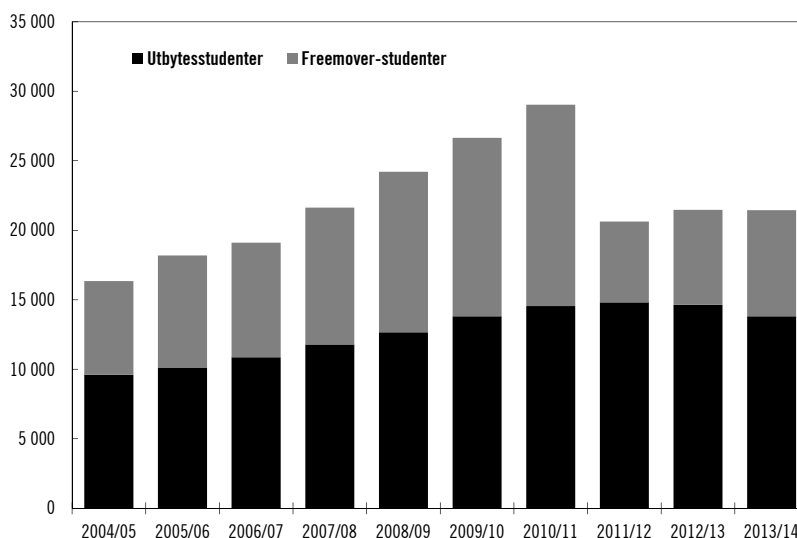
---

<sup>18</sup> Försäkringskassan registrerar enbart de intyg som myndigheten utfärdar, inte de som myndigheten tar emot.

<sup>19</sup> Europeiska kommissionen (2014). *Posting of workers – Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013*.

<sup>20</sup> Universitetskanslerämbetet och SCB (2014). *Universitet och högskolor – internationell studentmobilitet i högskolan 2013/14*.

**Figur 5.8 Inresande studenter för första gången i svensk högskoleutbildning läsåren 2004/05–2013/14**



Källa: Universitetskanslerämbetet och SCB (2014).

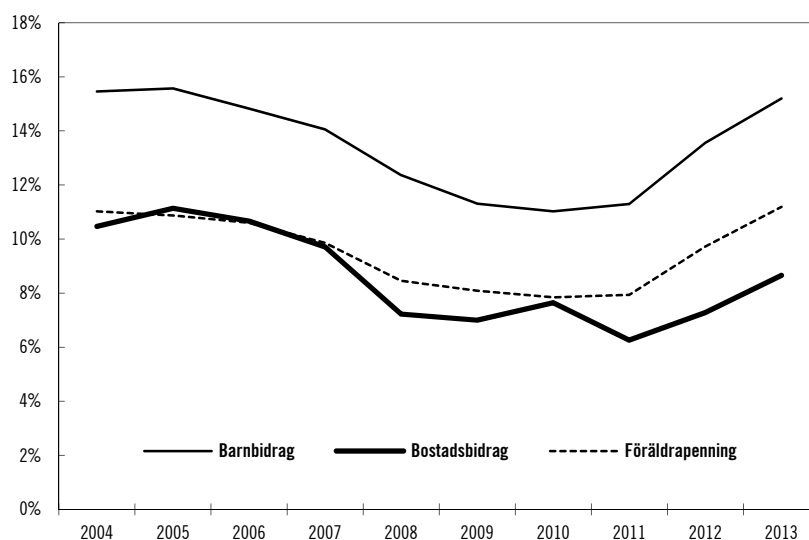
De uppgifter som redovisats ovan avviker något från statistiken över uppehållsrätter och uppehållstillstånd för studier redovisade i avsnitt 5.2.1. Antalet inresande studenter från tredje land är något färre än antalet som beviljats uppehållstillstånd. År 2013 beviljades cirka 7 600 tredjelandsmedborgare uppehållstillstånd för studier, att jämföra med 6 500 inresande studenter läsåret 2013/14 från de länderna. En viss avvikelse skulle dock kunna uppstå om inte alla som beviljas uppehållstillstånd fullföljer sina studieplaner i Sverige, vilket säkert förekommer.

För EU/EES-medborgare däremot överstiger antalet inresande betydligt antalet registrerade uppehållsrätter för studier. År 2013 registrerades cirka 5 000 beslut om beviljade uppehållsrätter till studenter (exklusive medborgare från Norden), vilket är hälften så många som antalet inresande studenter från dessa länder. Detta tyder också på att det tidigare fanns en påtaglig underregistrering av uppehållsrätter hos Migrationsverket.

### 5.2.5 Utbetalning av förmåner till immigrerande personer

De som invandrar till Sverige använder i relativt liten utsträckning de svenska sociala trygghetssystemen. Utredningen har beställt statistik från STATIV om förekomst av utbetalning av några förmåner från socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen för de grupper som redovisats ovan. I figur 5.9 redovisas andelen av alla som invandrade under perioden 2003–2012 (se figur 5.4) som mottog barnbidrag, bostadsbidrag respektive föräldrapenning året efter invandring.<sup>21</sup> Vanligast är som förväntat utbetalning av barnbidrag, då allmänt barnbidrag lämnas för varje barn till och med det kvartal då barnet fyller 16 år.<sup>22</sup>

**Figur 5.9** Utbetalning av socialförsäkringsförmåner till invandrade 16–64 år året efter invandring, fördelad efter förmån



Källa: SCB (STATIV).

Dessa uppgifter kan jämföras med motsvarande för hela Sveriges befolkning. År 2013 mottog drygt 1 046 000 föräldrar barnbidrag,

<sup>21</sup> Andelen med utbetalning av dessa förmåner under invandringsåret är betydligt lägre, och varierar sannolikt beroende på när under året invandringen skedde. Därför redovisas i stället året efter invandring.

<sup>22</sup> 15 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.

vilket motsvarar omkring 19 procent av de registrerade försäkrade 19–64 år.<sup>23</sup> Motsvarande uppgifter för föräldrapenning år 2013 är cirka 760 000 mottagare, vilket motsvarar cirka 14 procent av de registrerade försäkrade 19–64 år.<sup>24</sup> Motsvarande jämförelse för bostadsbidrag är inte möjligt att ta fram, då Försäkringskassans statistik för bostadsbidrag endast redovisas per hushåll.

Uppgift om utbetalning av förmåner till gränsarbetare i Sverige saknas i STATIV, då det registret baseras på folkbokförda i Sverige.

### 5.3 Rörlighetsmönster från Sverige

I det här avsnittet redovisas motsvarande uppgifter för personer som av olika skäl väljer att lämna Sverige. Rörligheten från Sverige består av flera olika grupper. I avsnittet studeras personer som flyttar från Sverige och avförs från folkbokföringen (utvandrare) respektive kvarstår som folkbokförda samt personer som bor i Sverige men arbetar eller studerar i andra länder. Avsnittet avslutas med statistik över utbetalning av vissa förmåner från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till personer som bor eller arbetar i en annan EU/EES-stat.

#### 5.3.1 Utvandring från Sverige

##### Ökad utvandring från Sverige

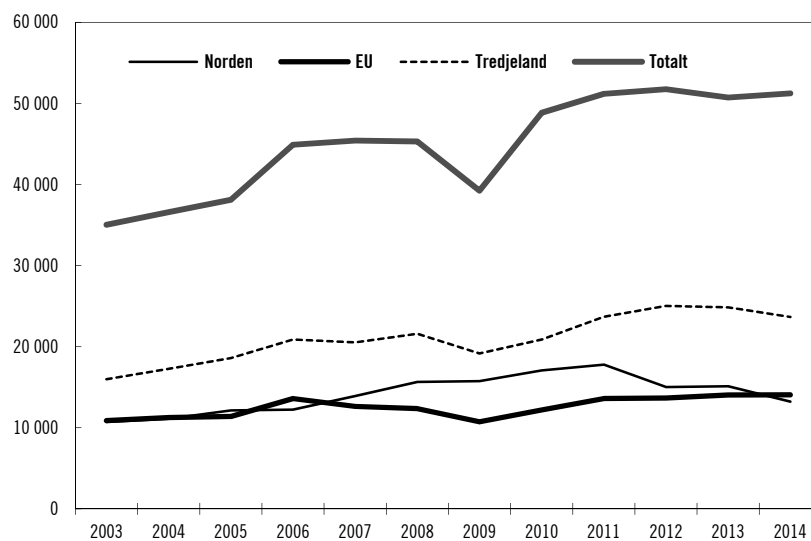
Antalet personer som årligen utvandrar från Sverige, det vill säga avförs från folkbokföringen, har sedan början på 2000-talet ökat från omkring 35 000 till drygt 50 000 personer per år (se figur 5.10). De länder som flest personer flyttar till är i fallande ordning Norge, Danmark, Storbritannien, USA, Finland och Tyskland. Ungefär hälften av all utvandring från Sverige år 2014 skedde till dessa sex länder. Några av de länder dit utvandringen i relativa termer ökat mest under den studerade perioden är Irak, Indien, Polen och Kina.

---

<sup>23</sup> År 2013 utbetalades barnbidraget endast till en förälder, i normalfallet modern. När föräldrar har gemensam vårdnad om ett barn lämnas barnbidrag sedan mars 2014 med hälften till vardera föräldern (16 kap. 5 § socialförsäkringsbalken), lag (2013:1018).

<sup>24</sup> Försäkringskassan (2014). *Socialförsäkringen i siffror 2014*.

Figur 5.10 Utvandring från Sverige per år, fördelad efter utflyttningsland



Källa: SCB (RTB).

Omkring hälften av alla som utvandrar från Sverige har svenskt medborgarskap. Vidare är det något fler män än kvinnor som utvandrar. Åldersfördelningen skiljer sig dock något åt mellan kvinnor och män. Liksom bland personer som invandrar till Sverige är kvinnor överrepresenterade bland yngre än 30 år, medan män är överrepresenterade bland äldre än 30 år. Kvinnor som flyttar från Sverige är med andra ord i genomsnitt yngre än män som gör detsamma.

Sammanlagt bodde omkring 240 000 svenska medborgare utomlands år 2014 enligt uppgifter från Skatteverkets register. Den genomsnittliga utlandssvensken har bott på sin senaste utlandsadress i 8,5 år.<sup>25</sup> Antalet svenska medborgare i arbetsför ålder bosatta i en annan EU/EFTA-stat var samma år cirka 112 000, enligt statistik från Eurostat. De stater med flest bosatta svenska medborgare i arbetsför ålder är Norge (32 000), Storbritannien (19 000), Spanien (11 000) samt Danmark och Tyskland (10 000 vardera).<sup>26</sup>

<sup>25</sup> SOM-institutet (2014). *Registerstudie över svenska medborgare boende utomlands*. Uppgifterna avser februari 2014.

<sup>26</sup> Europeiska kommissionen (2015). *2015 Annual report on labour mobility*, s. 80–81.

## Många bosatta utomlands kvarstår som folkbokförda i Sverige

Den statistik som presenterats över utvandrare från Sverige täcker långt ifrån alla som lämnar Sverige. Personer som har för avsikt att bo utomlands under kortare tid än ett år kvarstår i den svenska folkbokföringen och klassificeras därmed aldrig som utvandrare. Exempel på flyttformer som inte registreras är tillfällig arbetskraftsmigration, säsongsboende och studenter. Hur många dessa rör sig om finns det inga exakta uppgifter om. SOM-institutet har baserat på register från SCB, Skatteverket, Eurostat och OECD uppskattat att omkring 450 000 personer födda i Sverige bodde utomlands år 2006.<sup>27</sup> Över 200 000 Sverigefödda skulle därmed vara bosatta utomlands men folkbokförda i Sverige.

Andra uppskattningar som gjorts visar att det kan röra sig om fler än så. Enligt lobbygruppen Svenskar i Världen, SVIV, bor sammanlagt omkring 660 000 svenskar utomlands, inklusive utvandrare.<sup>28</sup> Denna uppskattning baseras bland annat på uppgifter från Skatteverket, Pensionsmyndigheten, CSN och Svenska ambassader runt om i världen. Dokumentationen av deras tillvägagångssätt är inte tillräcklig för att kunna bedöma rimligheten i deras uppskattning. Men om uppskattningen vore riktig skulle det alltså innebära att över 400 000 svenskar skulle vara bosatta utomlands men folkbokförda i Sverige.

### 5.3.2 Arbete utomlands

#### Gränsarbete i Norge och Danmark allt vanligare

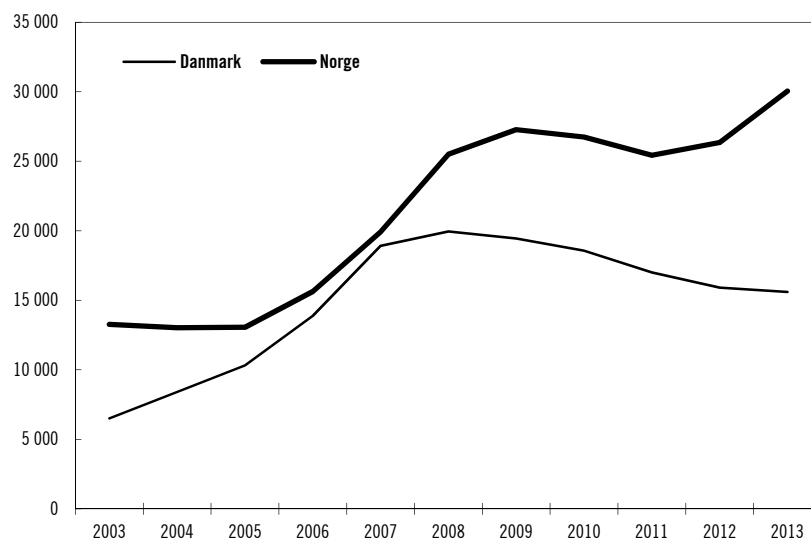
En annan grupp som är av intresse för utredningen är de så kallade gränsarbetarna, som bor i Sverige men arbetar i någon annan medlemsstat. Detta är dock en grupp som är svår att identifiera. SCB har tillgång till uppgifter för gränsarbete till våra grannländer Danmark och Norge, som redovisas i figur 5.11. Populationen är liksom tidigare personer som är folkbokförda i Sverige i slutet av respektive år.

---

<sup>27</sup> SOM-institutet (2012). *Svenskar bosatta utomlands*.

<sup>28</sup> Svenskar i Världen (2015). *Kartläggning av utlandssvenskar 2015*.

**Figur 5.11** Antal personer bosatta i Sverige som arbetar i Danmark och Norge per år, fördelat efter arbetsland



Källa: SCB (STATIV, Gränsregional statistik).

Arbetspendlingen till Danmark och Norge har ökat betydligt under den studerade perioden. Omkring 30 000 respektive 16 000 personer pendlade till Norge respektive Danmark under 2013, vilket är mer än dubbelt så många som tio år tidigare. Pendlingen till Danmark har dock de senaste åren en fallande trend.

Köns- och åldersfördelningen skiljer sig en del åt mellan dem som pendlar till Norge respektive Danmark. Män är över lag överrepresenterade i gruppen, och stod år 2013 för omkring 70 procent av pendlingen till Norge och 60 procent av pendlingen till Danmark. Nästan hälften av alla som pendlar till Norge är yngre än 30 år, och antalet personer i den åldersgruppen som pendlar till Norge är nästan fyra gånger så många som till Danmark. Även andelen äldre än 50 år är högre bland pendlarna till Norge. Här återfinns bland andra en del läkare. Omkring 7 av 10 som pendlar till Danmark är mellan 30 och 55 år.



## Utsändning till annat land

I föregående avsnitt redovisades statistik över utstationerade arbetstagare i Sverige utsända från annat land (se avsnitt 5.2.3). Någon sådan fullständig statistik för den omvända situationen att en arbetstagare bosatt i Sverige blir utsänd till ett annat land finns inte tillgänglig. Däremot finns uppgift om utsända arbetstagare från Sverige till en annan medlemsstat i EU genom Försäkringskassans registrering av A1-intygen, som kort beskrivs i föregående avsnitt. Under 2015 utfärdade Försäkringskassan A1-intyg till 4 144 arbetstagare och 188 egenföretagare utsända till en annan medlemsstat, vilket är ungefär lika många som årligen under de två närmast föregående åren.<sup>29</sup> Det är alltså långt färre arbetstagare som utsänds inom EU från Sverige än till Sverige. Några av de vanligaste länderna att utsändas till från Sverige är med viss variation mellan åren Norge, Frankrike, Spanien, Grekland och Italien.<sup>30</sup>

En annan grupp av intresse i det här sammanhanget är personer som utsänds av staten, framför allt från Utrikesdepartementet (UD), och biståndsorganisationer som Sida, samt deras medföljande familjemedlemmar. Dessa ingår inte i statistiken över utsända arbetstagare presenterad ovan, då särskilda utsändningsregler gäller för dessa (se vidare kapitel 21). Det finns ingen kontinuerlig sammanställning över hur många dessa är, men vissa uppgifter finns tillgängliga hos UD. I januari 2016 var sammanlagt 573 personer utsända från Regeringskansliet, främst anställda vid svenska ambassader i utlandet, med 487 medföljande familjemedlemmar inklusive barn.<sup>31</sup> Därutöver var ytterligare 89 personer utsända från svenska myndigheter, främst Försvarsmakten. Bland dessa ingår dock endast personal som är utsänd till någon av våra utlandsmyndigheter. I januari 2017 hade Sida 171 biståndsarbetare utsända med 110 medföljande makar.

---

<sup>29</sup> Beslut med hänvisning till artikel 12.1 och 12.2 i förordning 883/2004 enligt statistik från Försäkringskassan.

<sup>30</sup> Europeiska kommissionen (2014). *Posting of workers – Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013*.

<sup>31</sup> Utsända biståndsarbetare ingår inte i dessa uppgifter.

## Arbete i två eller flera medlemsstater

Försäkringskassan utfärdar inte bara A1-intyg vid utsändning, utan även när arbetstagare och egenföretagare behöver beslut om tillämplig lagstiftning vid arbete i två eller flera medlemsstater enligt artikel 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>32</sup> (se vidare avsnitt 11.3.2). År 2015 utfärdade Försäkringskassan 7 402 sådana beslut till personer i Sverige verksamma i flera länder, varav 424 egenföretagare enligt artikel 13.2 och 13.3 i förordningen.

### 5.3.3 Studier utomlands

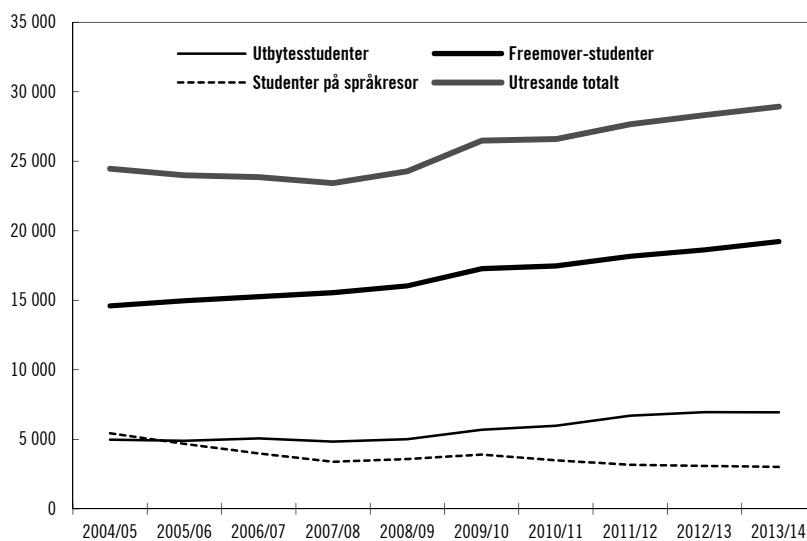
Det är nästan lika vanligt att svenska medborgare studerar utomlands som att utländska studenter kommer till Sverige för att studera. Under läsåret 2013/14 studerade cirka 29 000 svenska studenter utomlands (se figur 5.12), att jämföra med cirka 33 000 utländska studenter i Sverige.<sup>33</sup> Till utresande studenter räknas de som deltar i ett utbytesprogram som anordnas av svenska och utländska universitet och högskolor samt studenter som haft studiemedel från Centrala studie-stödsnämnden (CSN) för studier utomlands och som anordnat sina studier utomlands på egen hand.

---

<sup>32</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>33</sup> Tidigare redovisade siffror över inresande studenter avsåg inresande för första gången.

**Figur 5.12 Utresande studenter i högskoleutbildning läsåren 2004/05–2013/14**



Källa: Universitetskanslerämbetet och SCB (2014).

Statistiken redovisad ovan avser, till skillnad från statistiken över inresande studenter, alla svenskar som befinner sig utomlands (bestånd) och inte antalet som reser utomlands för första gången (utflöde). Någon sådan statistik över rörligheten från Sverige finns tyvärr inte tillgänglig.

### 5.3.4 Utbetalning av förmåner till andra medlemsstater

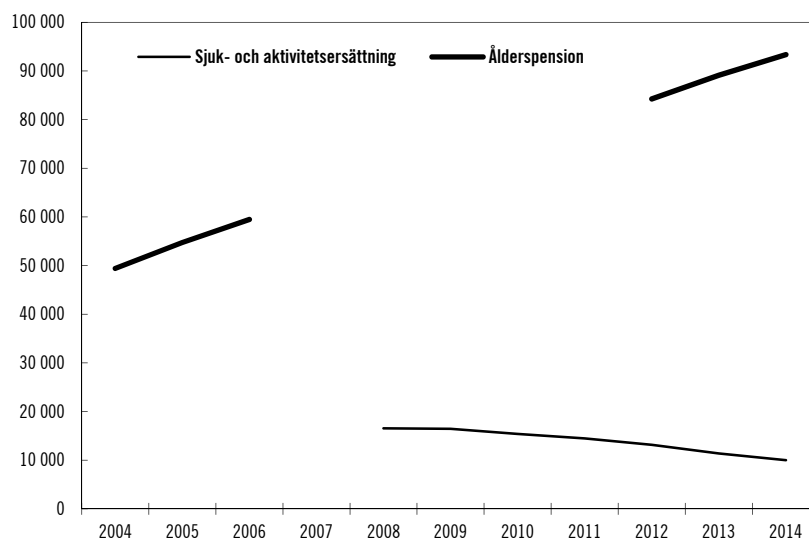
Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gör en del utbetalningar till personer bosatta i utlandet. Det finns dock inte så mycket statistik över dessa utbetalningar. Framför allt Försäkringskassan har under utredningstiden haft svårt att få fram uppgifter om utlandsbetalningar, till följd av att det är information som inte lagras på ett sätt som gör det möjligt att ta fram statistik. Från Försäkringskassan kan därför endast registerbaserad statistik om utbetalning av sjuk- och aktivitetsersättning presenteras. Viss statistik över utbetalning av familjeförmåner till andra medlemsstater kan också

presenteras, baserat på en aktgranskning som Försäkringskassan genomfört.

De siffror om sjuk- och aktivitetsersättning som redovisas i figur 5.13 rör utbetalningar från Försäkringskassan till ett konto registrerat i ett annat land än Sverige. Aktivitetsersättning, som är en förmån som ges till personer yngre än 30 år med nedsatt arbetsförmåga som kan antas bestå i minst ett år eller som på grund av funktionshinder ännu inte har avslutat sin skolgång, kan antas stå för endast en liten del av dessa utbetalningar. Observera att det kan finnas mottagare som är bosatta utomlands men som har ett svenskt konto och därför inte finns med i den här statistiken.

Inkomstgrundad ålderspension betalas enligt nationell lagstiftning ut till personer oavsett var de är bosatta. Det enda kravet är att den fortsatta rätten till förmånen finns. Garantipensionen, som är en bosättningsbaserad förmån, betalas endast ut till boende i Sverige men också till bosatta inom EU/EES och Schweiz enligt exportreglerna i förordning 883/2004 (se vidare kapitel 11). I figur 5.13 redovisas även statistik från Pensionsmyndigheten om dessa utlandsbetalningar, som endast finns tillgänglig för några år.

**Figur 5.13** Antal personer i utlandet som får utbetalning av sjuk- och aktivitetsersättning respektive ålderspension



Källa: Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

I figuren syns en stadig ökning av utlandsbetalningar av ålderspension, med nästan en fördubbling under den studerade perioden. De flesta utbetalningarna av ålderspension, omkring 80 procent under den studerade perioden, går till utländska medborgare med intjänade pensionsrätter från det svenska allmänna pensionssystemet. De vanligaste länderna som utbetalningar av ålderspension går till är Finland (38 procent år 2014), Tyskland (12 procent), Norge (8 procent), Danmark (6 procent) samt Spanien och Grekland (3 procent vardera).

Utbetalningarna av sjuk- och aktivitetsersättning till utlandet har minskat sedan år 2008, vilket också går i linje med den allmänna utvecklingen av de förmånerna. Utbetalning av sjuk- och aktivitetsersättning går främst till Finland (66 procent år 2014), Norge (14 procent), Danmark (5 procent), Grekland (3 procent) och Spanien (2 procent).

När det gäller utbetalningar av familjeförmåner till andra EU/EES-stater har Försäkringskassan uppskattat att drygt 17 000 personer fått någon familjeförmån utbetald till en annan medlemsstat under år 2016, till ett sammanlagt värde på cirka 350 miljoner kronor.<sup>34</sup> De vanligaste länderna att utbetalning sker till är Danmark, Norge, Polen, Finland och Storbritannien. Dessa uppgifter kan jämföras med den senaste registerbaserade undersökningen från en rapport från Försäkringskassan från år 2007.<sup>35</sup> Då ingick även utbetalning av föräldrapenning i statistiken, som då klassificerades som en familjeförmån (se vidare kapitel 23), och barnbidrag. Sammanlagt handlades 7 581 sådana exportärenden under 2006, med sammanlagt drygt 30 miljoner utbetalt. Hälften av det utbetalade beloppet avsåg föräldrapenning. Export av familjeförmåner verkar därmed också ha ökat under den studerade perioden, vilket sannolikt främst beror på en ökad rörlighet av arbetstagare inom EU.

---

<sup>34</sup> Uppgifterna baseras på en aktgranskning av de ärenden där ett beslut om rätt till EU-familjeförmån har fattats under april år 2016. Helårsvärden har Försäkringskassan skattat med hjälp av statistik om pågående ärenden som har hämtats från handläggningssystemet Mälker.

<sup>35</sup> Försäkringskassan (2007). *Utbetalning av familjeförmåner 2006 med stöd av EG-lagstiftningen*.

## 5.4 Sammanfattning

Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en total bild över rörligheten till och från Sverige. Baserat på de uppgifter som här presenterats kan det ändå konstateras att rörligheten till och från Sverige har ökat under den tioårsperiod som studerats. Det mesta tyder även på att fler av olika skäl kommer till Sverige än som lämnar Sverige. I tabell 5.1 redovisas en sammanfattning av de uppgifter om rörlighetsmönster som presenterats i detta kapitel.

**Tabell 5.1 Sammanfattning rörlighetsmönster till och från Sverige**

	Rörlighet till Sverige		Rörlighet från Sverige	
	Antal 2013	Förändring sedan 2005	Antal 2013	Förändring sedan 2005
Uppehållsrätt	21 000*	+	?	
Uppehållstillstånd	96 000	+	-	
Korttidsmigration	?		?	
Registrerad migration	106 000	+	51 000	+
Registrerad migration inom EU	29 000		14 000	
Gränsarbetare	17 000	+	46 000*	+
Utsända av stat	700		?	
Utstationerade arbetstagare	38 000	?	?	
Utsända inom EU	29 000	?	4 000	?
Studenter	33 000	+	29 000	+
<b>Totalt</b>	<b>?</b>	<b>+</b>	<b>?</b>	<b>+</b>

Anm. \* Kännedom om undertäckning.

Vi vet att fler flyttar till Sverige och bosätter sig här än som flyttar från Sverige och avförs från folkbokföringen. Det gäller även om man skulle bortse från det stora antalet flyktinginvandrare och anhöriginvandrare till flyktingar som kommit till Sverige de senaste åren. Även vid avgränsning till flyttningar inom EU är rörligheten till Sverige större än från Sverige. Däremot vet vi inte hur många som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet inom EU, varken till eller från Sverige eller kortare/längre tid än tre månader. Det är en naturlig följd av den fria rörligheten inom EU.

Vi vet också att många svenskar pendlar över våra gränser för arbete i Danmark och Norge, men hur många svenska medborgare som pendlar till övriga medlemsstater saknas uppgift om. Det är oavsett sannolikt fler som pendlar från Sverige än till Sverige.

Studenter är slutligen en grupp vi också har relativt god kännedom om, då både utländska studenter i Sverige och svenska studenter utomlands registreras. Något fler studenter rör sig från Sverige än till Sverige, men innan läsåret 2011/12 då studieavgifter infördes i Sverige för många utländska studenter gällde det motsatta förhållandet.

Oavsett hur väl det skulle gå att kartlägga respektive grupp i tabellen ovan är det inte möjligt att ge en heltäckande bild över rörlighetsmönstren till och från Sverige. Dels väljer många som flyttar utomlands att kvarstå som folkbokförda i Sverige, dels kan vi inte ha full kännedom om personer som använder sin rätt till fri rörlighet inom EU. Det gäller i synnerhet efter borttagandet av Migrationsverkets registrering av EU-medborgare med uppehållsrätt i Sverige. Men även med en sådan registrering skulle det vara svårt att kartlägga alla som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet inom EU.





## 6 Översikt – tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen

De delar av det svenska sociala trygghetssystemet som ingår i utredningens uppdrag består av socialförsäkring, arbetslöshetsförsäkring samt hälso- och sjukvård. Detta kapitel innehåller en kortfattad beskrivning av de svenska bestämmelserna med avseende på vad som krävs för att omfattas av försäkringsskydd eller för att få tillgång till dessa försäkringar samt hälso- och sjukvård, inklusive tandvård och läkemedel.

Socialförsäkringen är obligatorisk, vilket innebär att den täcker alla i befolkningen. Den omfattar ett drygt trettiotal förmåner och är uppdelad i tre försäkringsgrenar, nämligen bosättningsbaserade förmåner, arbetsbaserade förmåner samt övriga förmåner. För att vara försäkrad krävs att den enskilde uppfyller försäkringsvillkoren i form av bosättning, arbete eller andra omständigheter som anges i lagstiftningen samt gällande krav på försäkringstider. För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den försäkrade även uppfylla de andra villkor som gäller för respektive förmån, t.ex. de villkor som gäller för att en förmån ska betalas ut vid en utlandsvistelse<sup>1</sup>.

Unionsrätten inom Europeiska unionen (EU), avtal om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och avtal om social trygghet eller andra avtal som har ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar av de svenska bestämmelserna.<sup>2</sup> Begränsningarna kan exempelvis gälla vem som omfattas av socialförsäkringsskyddet samt beräkning av förmåner och utbetalningar vid utlandsvistelser. De EU-rättsliga reglerna och internationella avtal (konventioner) m.m. redovisas utförligt i kapitel 11–13.

---

<sup>1</sup> Dessa villkor anges i 5–7 kap. SFB.

<sup>2</sup> 2 kap. 5 § SFB.

Arbetslöshetsförsäkringen är tudelad på så sätt att den består av en allmän grundförsäkring och en frivillig inkomstbortfallsförsäkring. För att omfattas av försäkringen vid inkomstbortfall krävs att den enskilde är medlem i en arbetslöshetskassa. Vid arbetslöshet kan en person under vissa förutsättningar i stället för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen få ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, bland annat aktivitetsstöd.

När det gäller hälso- och sjukvård ska varje landsting ska erbjuda sådan åt dem som är bosatta inom landstinget.

## 6.1 Socialförsäkringen

Den allmänna socialförsäkringen regleras i socialförsäkringsbalken (SFB). SFB innehåller bestämmelser om social trygghet genom sociala försäkringar samt andra ersättnings- och bidragssystem.<sup>3</sup> Den är indelad i avdelningarna familjeförmåner, förmåner vid sjukdom eller arbetsskada, särskilda förmåner vid funktionshinder, förmåner vid ålderdom, förmåner till efterlevande och bostadsstöd.

Förmånerna är indelade i bosättningsbaserade, arbetsbaserade och övriga förmåner.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar socialförsäkringen, vilken finansieras genom bland annat socialavgifter och skatt. Det är dock Skatteverket som ansvarar för beskattning och frågor om debitering av socialavgifter på arbete som utförts i Sverige och för personer som omfattas av svensk social trygghet. Inom ramen för Skatteverkets ansvar finns även frågor om pensionsgrundande inkomst (PGI).

Med förmåner avses i SFB dagersättningar, livräntor, kostnadsersättningar, bidrag samt andra utbetalningar eller åtgärder som den enskilde är försäkrad för enligt 4–7 kap.<sup>4</sup>

I SFB finns även vissa gemensamma bestämmelser för när ersättning inte lämnas, begränsas till sitt belopp eller betalas ut till någon annan, sammanträffande av förmåner, återkrav, handläggning, behandling av personuppgifter m.m.<sup>5</sup> Av dessa bestämmelser framgår bland annat att för utbetalning av en förmån utomlands får det

---

<sup>3</sup> 1 kap. 1 § SFB.

<sup>4</sup> 2 kap. 11 § SFB.

<sup>5</sup> 104–117 kap. SFB.

krävas bevis om rätten till förmånen består.<sup>6</sup> Därutöver finns även administrativa bestämmelser om att personer i vissa situationer ska anmäla sig till Försäkringskassan. Det kan gälla en person som bosätter sig i Sverige och som inte är folkbokförd eller en person som arbetar här utan att vara bosatt i landet. Om en person ansöker om eller uppbär en förmån ska han eller hon också anmäla ändrade förhållanden, som påverkar rätten till eller storleken av förmån.<sup>7</sup> Unionsrätten inom EU eller avtal inom EES eller avtal om social trygghet eller andra avtal som har ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar av tillämpligheten av bestämmelserna i SFB.<sup>8</sup>

### Socialförsäkringsskydd

Försäkrad är den som uppfyller kraven på bosättning, arbete eller andra omständigheter än dessa, samt gällande krav på försäkrings-tider. För att omfattas av det som i SFB benämns socialförsäkringsskyddet ska den försäkrade dessutom uppfylla de andra villkor som gäller för respektive förmån vilka anges i 5–7 kap SFB.<sup>9</sup> Detta är ett generellt skydd, som inte ses som ett villkor för att omfattas av det svenska sociala trygghetssystemet. Det blir aktuellt vid migration och internationella förhållanden. Det finns inte mycket som pekar på att det skulle vara ett självständigt villkor för att omfattas och har inte heller med rätten till förmåner att göra. Att socialförsäkringsskyddet inte kopplar ihop rätten att omfattas<sup>10</sup> och rätten till förmåner<sup>11</sup> talar också för att det i den svenska SFB görs en skillnad på att omfattas av försäkringen och frågorna om rätten till en förmån.

Det ska även noteras att alla de förmåner som behandlas i avdelningarna B–H inte faller inom sakområdet för förordning 883/2004.

Den som enligt förordning 883/2004 omfattas av lagstiftningen i en annan stat är inte försäkrad för sådana förmåner enligt SFB som motsvarar förmåner som avses i förordningen. En person som är lokalt anställd vid en svensk utlandsmyndighet är inte försäkrad

---

<sup>6</sup> 110 kap. 15 § SFB.

<sup>7</sup> 110 kap. 43–45 §§ SFB.

<sup>8</sup> 2 kap. 5 § SFB.

<sup>9</sup> 4 kap. 2 och 3 §§ SFB.

<sup>10</sup> 4 kap. 3 § SFB.

<sup>11</sup> 4 kap. 4 § SFB.

enligt SFB när det gäller den anställningen och ska inte anses som offentligt anställd vid tillämpningen av förordningen.<sup>12</sup>

### Försäkrad i Sverige genom bosättning

En person som är bosatt i Sverige är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner. De bosättningsbaserade förmånerna regleras i avdelningarna B–G i SFB och utgörs bland annat av familjeförmåner, t.ex. barnbidrag och underhållsstöd, förmåner vid sjukdom eller arbetsskada t.ex. sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning samt förmåner vid funktionsnedsättningar, t.ex. assistansersättning och bilstöd.<sup>13</sup>

Vid tillämpningen av bestämmelserna i SFB ska, om inget annat särskilt anges, en person anses bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet.<sup>14</sup> Dessutom finns avvikande regler för vissa personkategorier som statsanställda, biståndsarbetare, studenter och familjemedlemmar.<sup>15</sup>

En person som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. Det gäller dock inte om det finns synnerliga skäl som talar emot det.<sup>16</sup>

En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl att han eller hon ändå folkbokförs.<sup>17</sup> En utlänning som enligt folkbokföringslagen inte ska folkbokföras ska inte heller anses vara bosatt här.<sup>18</sup>

En person som är bosatt i Sverige och lämnar landet ska fortfarande anses bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.<sup>19</sup>

Bosättningsbaserade förmåner får inte lämnas till den som bosätter sig i Sverige men inte är folkbokförd här, för längre tid till-

---

<sup>12</sup> 4 kap. 5 och 5 a §§ SFB.

<sup>13</sup> 5 kap. 9 § SFB.

<sup>14</sup> 5 kap. 2 § SFB.

<sup>15</sup> 5 kap. 4–8 §§ SFB.

<sup>16</sup> Gällande synnerliga skäl för att inte anses som bosatt i Sverige även om man antas vistas här längre än 1 år avses verkställighet av fängelsstraff och vistelser av medicinsk karaktär. Dessa personer exkluderas från svensk socialförsäkring. Se prop. 1998/99:119, s. 89.

<sup>17</sup> 4 § folkbokföringslagen (1991:481), FOL.

<sup>18</sup> 5 kap. 3 § andra stycket SFB, 4 § andra stycket FOL.

<sup>19</sup> 5 kap. 3 § tredje stycket SFB.

baka än tre månader före den månad när anmälan om bosättning gjordes till Försäkringskassan, eller när Försäkringskassan på annat sätt fick kännedom om bosättningen.<sup>20</sup>

Om en enskild behöver ha uppehållstillstånd i Sverige enligt utlänningslagen (2005:716), UtL, får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag då tillståndet började gälla, men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades.<sup>21</sup> Om det finns synnerliga skäl, får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats. Förmåner får dock inte lämnas för tid då bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande<sup>22</sup> m.fl. har lämnats, om förmånerna är av motsvarande karaktär.<sup>23</sup> Enligt UtL krävs att en utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader har uppehållstillstånd om han eller hon inte är medborgare i ett nordiskt land eller är EES-medborgare med uppehållsrätt.<sup>24</sup>

Om en försäkrad vistas i ett land som inte ingår i EU/EES eller Schweiz för en tid får förmåner som grundas på bosättning endast lämnas om utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader. Äldreförsörjningsstöd kan dock lämnas endast om utlandsvistelsen kan antas vara längst tre månader. Sjukpenning respektive rehabilieringspenning i särskilda fall får för tid då en försäkrad vistas utomlands lämnas endast om Försäkringskassan medger att den försäkrade reser till utlandet. Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, garantipension, särskilt pensionstillägg, efterlevandepension och garantipension till omställningspension kan lämnas så länge som bosättningen i Sverige består.<sup>25</sup>

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om dels i vilken utsträckning barn som är politiska flyktingar är försäkrade för underhållsstöd, även om de inte är bosatta i Sverige, dels när rätten till bosättningsbaserade förmåner har upphört med tillämpningen av bestämmelserna om bosättning eller utlandsvistelse och det skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> 5 kap. 11 § SFB.

<sup>21</sup> Se även HFD mål nr 3297-15 och 3298-15.

<sup>22</sup> SFS 1994:137.

<sup>23</sup> 5 kap. 12 § SFB.

<sup>24</sup> 2 kap. 4–10 §§ UtL.

<sup>25</sup> 5 kap. 13 och 14 §§ SFB.

<sup>26</sup> 5 kap. 17 § SFB.

## Försäkrad i Sverige genom arbete

En person som arbetar i Sverige är försäkrad för arbetsbaserade förmåner. De arbetsbaserade förmånerna regleras i avdelningarna B–F i SFB och utgörs bland annat av familjeförmåner, t.ex. föräldrapenning, förmåner vid sjukdom eller arbetsskada i form av t.ex. sjukpenning och arbetsskadeersättning samt förmåner vid ålderdom, t.ex. inkomstgrundad ålderspension.<sup>27</sup>

Vid tillämpning av bestämmelserna i SFB avses med arbete i Sverige, om inget särskilt anges, förvärvsarbete i verksamhet här i landet. Om en fysisk person som bedriver näringsverksamhet har sådant fast driftsställe i Sverige som avses i skattelagstiftningen<sup>28</sup> ska verksamhet som hänför sig till driftstället anses bedriven här i landet.<sup>29</sup> Det finns dock ingen definition av begreppet förvärvsarbete i SFB.<sup>30</sup>

För arbetstagare gäller försäkringen för de arbetsbaserade förmånerna från och med den första dagen av anställningstiden. För andra gäller försäkringen från och med den dag då arbetet påbörjas.<sup>31</sup> Den sistnämnda regeln avser egenföretagare.

Försäkringen upphör att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll (efterskyddstid).<sup>32</sup> Vad gäller inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning upphör försäkringen efter ett år.

Om den enskilde börjar arbeta i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring i det landet eller om det finns andra särskilda skäl upphör försäkringen tidigare än tre respektive tolv månader.<sup>33</sup> Om en arbetsbaserad förmån lämnas när försäkringen ska upphöra fortsätter försäkringen dock att gälla under den tid som förmånen lämnas.<sup>34</sup> Försäkringen fortsätter vidare att gälla efter efterskyddstiden så länge som reglerna om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) vid förvärvsavbrott (SGI-skyddad tid) är tillämpliga på personen.<sup>35</sup>

---

<sup>27</sup> 6 kap. 6 § SFB.

<sup>28</sup> 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229).

<sup>29</sup> 6 kap. 2 § SFB.

<sup>30</sup> Se 6 kap. 2 § samt 2 kap. 11–16 §§ SFB.

<sup>31</sup> 6 kap. 8 § SFB.

<sup>32</sup> 6 kap. 8 § andra stycket SFB.

<sup>33</sup> 6 kap. 8 § andra stycket SFB.

<sup>34</sup> 6 kap. 9 § SFB.

<sup>35</sup> 6 kap. 10 § SFB och 26 kap. 11–16a §§ SFB.

Försäkringen för pensioner eller skadeersättning gäller när rätten till en förmån kan härledas från ett arbete i Sverige. Detsamma gäller försäkringen för föräldrapenning på grund- eller sjukpenningnivå. Försäkringen för pensioner gäller också när rätten till förmånen kan härledas från sådan ersättning som anges i 6 kap. 19 och 20 §§ SFB.<sup>36</sup>

För samtliga arbetsbaserade förmåner utom arbetsskadeersättning och förmåner till efterlevande gäller att de inte får lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före den månad då Försäkringskassan fick kännedom om arbetet.<sup>37</sup>

För personer som behöver ha arbetstillstånd i Sverige eller ett uppehållstillstånd med motsvarande verkan gäller att de inte har rätt till förmåner förrän sådant tillstånd har beviljats.<sup>38</sup> Ersättning får lämnas tidigast från och med den dag då tillståndet började gälla, men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Denna begränsning gäller dock inte arbetsskadeersättning eller efterlevandeförmåner för arbetsskadeförsäkringen.<sup>39</sup>

När en försäkrad vistas utomlands kan vissa förmåner lämnas endast om ersättningsfallet inträffar utomlands medan den försäkrade där utför sådant arbete som ska anses som arbete i Sverige, eller om Försäkringskassan medger att den försäkrade reser till utlandet. Det gäller t.ex. graviditetspenning, föräldrapenning och sjukpenning.<sup>40</sup>

Inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning samt förmåner vid ålderdom och till efterlevande lämnas för tid som en försäkrad vistas utomlands så länge som rätten till förmånen består.<sup>41</sup> Detta gäller även föräldrapenning på grund- eller sjukpenningnivå om barnet är bosatt i Sverige eller om Försäkringskassan medger det, när ett barn hämtas i samband med adoption.<sup>42</sup>

Beträffande förmåner till efterlevande ska det som anges om försäkrad gälla den försäkrades efterlevande.<sup>43</sup>

---

<sup>36</sup> 6 kap. 11 § SFB, 6 kap. 6 § 6 och 8–11 §§ SFB och 6 kap. 6 § 2 SFB.

<sup>37</sup> 6 kap. 13 § SFB.

<sup>38</sup> 6 kap. 14 § SFB och UtlL.

<sup>39</sup> 6 kap. 14 § SFB.

<sup>40</sup> 6 kap. 15 § SFB.

<sup>41</sup> 6 kap. 16 § SFB.

<sup>42</sup> 6 kap. 15 och 16 §§ SFB.

<sup>43</sup> 6 kap. 17 § SFB.

Personer som får förmåner enligt 6 kap. 19–20 §§ SFB är försäkrade för inkomstgrundad ålderspension respektive inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning, inkomstgrundad ålderspension och inkomstrelaterad efterlevandeförmån. Utöver detta finns särskilda bestämmelser om beräkning av pensionsgrundande belopp för plikttjänstgöring, studier och vård av småbarn.<sup>44</sup> Den som genomgår utbildning som är förenad med särskild risk för arbetsskada är vidare försäkrad för arbetsskadeersättning samt efterlevandeförmåner för arbetsskedeförsäkringen.<sup>45</sup>

### Särskilda personkategorier

Det finns undantag i SFB beträffande vissa särskilda personkategorier där socialförsäkringen bör ha en utstäckt giltighet. Det gäller bl.a. statsanställda, biståndsarbetare och utlandsstuderande samt deras familjemedlemmar. De anses under vissa förutsättningar som bosatta i Sverige trots att de vistas utomlands under längre tid än ett år.<sup>46</sup> Vissa av dessa personkategoriers arbete ses som arbete i Sverige även om det inte fysiskt utförs här (sjömän och utsända). När det gäller biståndsarbetare är det en specialregel, som enbart gäller tillhörigheten till försäkringen.<sup>47</sup> Det finns inga bestämmelser om flygpersonal i SFB.

#### *Statsanställda*

När en annan stat som arbetsgivare sänder en person till Sverige för arbete för arbetsgivarens räkning ska den personen inte anses vara bosatt eller arbeta i landet.<sup>48</sup> När det gäller statliga arbetsgivare som sänder ut arbetstagare anses de statligt anställda arbeta i den utsändande staten även om tiden kan antas bli *längre än ett år*.<sup>49</sup> När det gäller personer som sänds ut av statliga arbetsgivare tillhör de den bosättningsbaserade och arbetsbaserade socialförsäkringen under

---

<sup>44</sup> 6 kap. 21 § SFB.

<sup>45</sup> 6 kap. 22 § SFB.

<sup>46</sup> 5 kap. 4–8 §§ SFB.

<sup>47</sup> 6 kap. 3–5 §§ SFB.

<sup>48</sup> 5 kap. 4 § och 6 kap. 4 § SFB.

<sup>49</sup> I SFB används inte begreppet offentligt anställd, och av lagtexten framgår att det gäller enbart statligt anställda.



hela utlandsvistelsen oavsett utsändningslängd.<sup>50</sup> Avseende förmåner vid utlandsvistelse gäller inte tidsbegränsningen som följer av 5 kap. 14 § första stycket SFB eller kravet på medgivande för statsanställda och deras familjemedlemmar.<sup>51</sup>

### *Utsända*

Enligt SFB kan arbete som en arbetstagare utför utomlands ses som arbete i Sverige under förutsättning att arbetsgivaren som sänder ut arbetstagaren har verksamhet i Sverige och att arbetet antas vara längst ett år.<sup>52</sup> Det kan nämnas att det inte spelar någon roll om arbetsgivaren är svensk eller utländsk, utan det handlar om att verksamheten ska ha fast driftställe i Sverige. Att utsändningstiden ”kan antas” vara längst ett år innebär dock inte att uppgifter som lämnats till Försäkringskassan om arbetets varaktighet inte utan vidare behöver tas för goda. Försäkringskassan har möjlighet att begära att personen på lämpligt sätt visar omständigheter som stödjer uppgifterna om arbetets varaktighet, exempelvis ett anställningsavtal.<sup>53</sup> Om den utsände uppfyller kriterierna bedöms det som arbete i Sverige och han eller hon omfattas av socialförsäkringskyddet. Om arbetet av någon anledning inte längre räknas som arbete i Sverige är personen inte längre försäkrad (för den arbetsbaserade delen av försäkringen). Det är till exempel i situationer då man i stället omfattas av motsvarande försäkring i det andra landet eller att utsändningstiden blir förlängd.<sup>54</sup>

En medföljande familjemedlem till den som är utsänd från Sverige, utanför EU/EES, anses som bosatt i Sverige och omfattas den bosättningsbaserade försäkringen under ett års tid. Familjemedlemmarna tillhör i princip inte den arbetsbaserade försäkringen såvida de inte är yrkesaktiva. Det är endast när det gäller pensionsrätt för vård av småbarn som medföljande familjemedlem kan räknas inom den arbetsbaserade försäkringen.<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> 6 kap. 4 § tredje stycket SFB. Se även kapitel 18, 19 och 21.

<sup>51</sup> 5 kap. 15 § SFB.

<sup>52</sup> 6 kap. 4 § första stycket SFB.

<sup>53</sup> 6 kap. 4 § andra stycket SFB. Prop. 1998/99:119 s. 104.

<sup>54</sup> 6 kap. 8–11 §§ samt 4 kap. 5 § SFB.

<sup>55</sup> 60 kap. 30 § SFB och 61 kap. 24 § SFB.

Om det i stället är fråga om en arbetsgivare med verksamhet i utlandet, utan fast driftställe i Sverige, som sänder någon till Sverige för arbete som kan antas vara under som längst ett år ska det inte räknas som arbete i Sverige.<sup>56</sup> Familjemedlemmar till utsända arbetstagare i Sverige kommer troligen inte att folkbokföras<sup>57</sup> och troligen inte att ses som bosatta enligt SFB och därmed varken omfattas av bosättningsbaserad eller arbetsbaserad socialförsäkring.

#### *Diplomater m.fl.*

En person som tillhör en annan stats beskickning eller karriärkonsulat eller dess betjäning ska anses bosatt i Sverige samt att arbete som utförs av en sådan person ska anses som arbete i Sverige endast om det är förenligt med bestämmelserna om immunitet och privilegier i de konventioner som anges i 2 och 3 §§ lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.<sup>58</sup> Detta gäller även en sådan persons privat-tjänare. En person som på grund av anknytning till en internationell organisation omfattas av bestämmelserna i 4 § samma lag ska anses vara bosatt i Sverige endast i den mån det är förenligt med vad som följer av tillämplig stadga eller avtal som anges i bilagan till den lagen.<sup>59</sup>

#### *Biståndsarbetare m.fl.*

En i Sverige bosatt person som lämnar landet för arbete för arbetsgivarens räkning ska fortfarande anses bosatt i Sverige om vistelsen kan antas vara längst fem år och personen är anställd av en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet eller ett svenskt trossamfund eller ett organ som är knutet till ett sådant samfund.<sup>60</sup> I fråga om förmåner vid utlandsvistelse gäller inte den tidsbegränsning och kravet på medgivande för familjeförmåner enligt 5 kap. 9 § 1–4 SFB för biståndsarbetare och deras familjemedlemmar.<sup>61</sup> För en biståndsarbetare m.fl., som till följd av utlandsarbete inte omfattas av

---

<sup>56</sup> Prop. 1998/99:119 s. 103–105.

<sup>57</sup> Om de avser att stanna kortare tid än ett år.

<sup>58</sup> SFS 1976:661.

<sup>59</sup> 5 kap. 5 § och 6 kap. 5 § SFB.

<sup>60</sup> 5 kap. 6 § SFB.

<sup>61</sup> 5 kap. 15 § SFB.

den arbetsbaserade försäkringen och som efter utlandstjänstgöringens slut återvänder till Sverige, ska efterskyddstiden därutöver börja löpa först efter återkomsten, om tjänstgöringen varat längst fem år.<sup>62</sup> För biståndsarbetare och deras familjemedlemmar finns vidare bestämmelser om vilande SGI. Enligt dessa gäller att deras SGI ska vid återkomsten till Sverige motsvara lägst det belopp som utgjorde deras SGI omedelbart före utresan.<sup>63</sup> Det finns även särskilda bestämmelser för beräkning av 240-dagarsvillkoret inom föräldraförsäkringen. Enligt bestämmelserna ska tiden för utlandsvistelse bortses vid bedömningen av om detta villkor är uppfyllt.<sup>64</sup>

### *Sjömän*

Arbete som sjöman på ett svenskt handelsfartyg ska anses som arbete i Sverige oavsett var i världen som arbetet utförs. Det är i linje med flaggstatsprincipen. Detsamma gäller om arbetet utförs i anställning på utländskt handelsfartyg som en svensk redare hyr i huvudsak obemannat (så kallad bareboat charter), om anställningen sker hos redaren eller hos någon arbetsgivare som redaren har anlitat. Detsamma gäller också anställning hos ägaren till ett svenskt handelsfartyg eller hos någon arbetsgivare som har anlitats av ägaren, om fartyget hyrs ut till en utländsk redare i huvudsak. Med sjöman avses den som enligt 3 § sjömanslagen ska anses som sjöman.<sup>65</sup>

Sjömän som är bosatta i Sverige men som inte arbetar på ett "svenskflaggat" fartyg anses inte arbeta i Sverige och har följaktligen bara rätt till förmåner som grundas på bosättning. I 2006 års sjöarbetskonvention anges att varje medlemsstat ska vidta åtgärder för att ge sjömännen ett kompletterande socialförsäkringsskydd, inom områdena för hälso- och sjukvård, familjeförmåner, förmåner vid sjukdom, arbetslöshet, ålderdom, arbetsskada och moderskap, samt förmåner vid invaliditet och till efterlevande. För att uppfylla sjöarbetskonventionen ska alla sjömän som är bosatta på en medlemsstats territorium ha ett socialförsäkringsskydd som inte är mindre förmånligt än det som landbaserad personal i det landet har.

---

<sup>62</sup> 6 kap. 12 § SFB.

<sup>63</sup> 26 kap. 24 § SFB.

<sup>64</sup> 12 kap. 38 § SFB.

<sup>65</sup> 6 kap. 3 § SFB.

Utifrån denna konvention ska sjömän ha rätt till svenska förmåner som grundas på arbete. Med anledning av sjöarbetskonventionen så finns det i förarbetena ett förslag till ett nytt andra stycke i 6 kap. 3 § SFB om att även arbete på handelsfartyg från tredje land anses som arbete i Sverige.<sup>66</sup>

### *Utlandsstuderande*

En i Sverige bosatt person och dennes medföljande familjemedlemmar som lämnar landet för att studera i ett annat land ska fortfarande anses bosatt här så länge han eller hon genomgår en studiestödsberättigad utbildning eller har utbildningsbidrag för doktorander.<sup>67</sup> Det finns dock inget krav på att de uppbär studiemedel. Studenter som studerar på distans utanför EU/EES omfattas inte av bestämmelsen.<sup>68</sup>

I fråga om förmåner vid utlandsvistelse gäller inte den tidsbegränsning och kravet på medgivande för familjeförmåner enligt 5 kap. 9 § 1–4 SFB för studenter och deras familjemedlemmar.<sup>69</sup> Utländska studenter som kommer till Sverige enbart för att studera och har sin väsentliga anknytning till annat land kan inte anses som bosatta i Sverige. Utländska doktorander med svenskt utbildningsbidrag ska dock anses som bosatta här och de omfattas därför av svensk bosättningsbaserad socialförsäkring.<sup>70</sup>

### *Familjemedlemmar*

Det som föreskrivs om bosättningsbaserade förmåner till personer som avses i 5 kap. 4–7 §§ SFB, det vill säga statligt anställda, diplomater och biståndsarbetare med flera gäller även medföljande make samt barn som inte fyllt 18 år. Med make likställs den som utan att vara gift med den utsände lever tillsammans med denne, om de tidigare har varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn.<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> Prop. 2011/12:35.

<sup>67</sup> 5 kap. 7 och 8 §§ SFB. Jfr RÅ 2008 ref. 9. Det var inte bara en fortsatt tillhörighet utan en uppkommen tillhörighet för sonen som föddes i Thailand.

<sup>68</sup> Se exempelvis Förvaltningsrätten i Umeås domar, mål nr. 339-13 och 381-13.

<sup>69</sup> 5 kap. 15 § SFB.

<sup>70</sup> 5 kap. 7 § SFB.

<sup>71</sup> 5 kap. 8 § SFB.

## Övriga förmåner

Som övriga förmåner räknas statligt personskadeskydd, krigsskadeersättning till sjömän och smittbärarersättning. För dessa förmåner finns särskilda bestämmelser i SFB gällande personkretsen och försäkringstider.<sup>72</sup>

## 6.2 Hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel

I Sverige regleras tillgång till vård främst genom hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL<sup>73</sup>, lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m., (läkemedelsförmånslagen), tandvårdslagen (1985:125), TvL, samt patientlagen (2014:821). I SFB regleras förmåner vid sjukdom och arbetsskador samt andra vårdrelaterade stöd och bidrag. Detta omfattar bland annat viss ersättning för tandvård (tandvårdsstöd). Det finns även vissa särskilda bestämmelser om tillgång till vård i Sverige för asylsökande och personer utan nödvändiga tillstånd (lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande med flera samt lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd). I gränsöverskridande situationer kan en person även få tillgång till vård med stöd avtal (konventioner) som Sverige har ingått med andra länder, eller med stöd av förordningarna 883/2004 och 987/2009. Ersättning för kostnad av vård i annan unionsstat regleras i lagen (2015:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom EU/EES (ersättningslagen). Gränsöverskridande vård redogörs närmare för i kapitel 14 och 25.

Med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna.<sup>74</sup> Med tandvård avses åtgärder för att förebygga, utreda och behandla

---

<sup>72</sup> 7 kap. 1–10 §§ SFB.

<sup>73</sup> Regeringen har lagt fram en ny proposition (prop. 2016/17:43) om en ny hälso- och sjukvårdslag som föreslås träda i kraft den 1 april 2017. Den nya lagen syftar till att göra regelverket mer överskådligt, tydligare och mer lättillgängligt samt mer i enlighet med intentionen om en målinriktad ramlag.

<sup>74</sup> 1 § HSL.

sjukdomar och skador i munhålan.<sup>75</sup> Målet är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.<sup>76</sup>

Sverige har ett hälso- och sjukvårdssystem där ansvaret för att finansiera och tillhandahålla vården i huvudsak är decentraliserat till 20 landsting<sup>77</sup> samt 290 kommuner. Utformningen av regelverk, föreskrifter och övergripande mål såväl som uppföljning av tillämpning och utvärdering av hälso- och sjukvården samt tandvården är ett nationellt ansvar. Denna verksamhet är bland annat förlagd till myndigheter som Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Inspektionen för vård och omsorg, Läkemedelsverket, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Socialstyrelsen, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

Den hälso- och sjukvård som landstingen är huvudmän för omfattar öppen och sluten vård såväl som sjuktransporter, sjukresor och hjälpmedel. Landstingen kan vidare överlåta skyldigheten att erbjuda hemsjukvård till kommunerna. Kommunal hemsjukvård har nu införts i stort sett i hela landet. Kommunerna har ett visst hälso- och sjukvårdsansvar som är nära kopplat till beslut enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Kommunernas ansvar omfattar äldre personer som bor på särskilda boenden och personer som på grund av funktionshinder behöver en bostad med särskild service. Vidare omfattas de som genom beslut av kommunen bor i en sådan boendeform som avses i 7 kap. 1 § första stycket 2 SoL, det vill säga enskild verksamhet som motsvarar de boenden som nämns i 5 kap. SoL. Kommunerna ska även enligt HSL erbjuda en god hälso- och sjukvård till de som vistas i dagverksamhet.<sup>78</sup> I den utsträckning kommunen har ansvaret för hälso- och sjukvården har den också en skyldighet att i samband med sådan vård erbjuda habilitering, rehabilitering och hjälpmedel för

---

<sup>75</sup> 1 § TvL.

<sup>76</sup> 2 § HSL och 2 § TvL.

<sup>77</sup> Nio landsting har ett utökat ansvar för regional utveckling och har därmed rätt att kalla sig regioner, även om de formellt är landsting. Dessa landsting är Gävleborg, Halland, Jämtland, Jönköping, Kronoberg, Skåne, Västra Götaland, Örebro och Östergötland. Gotland är kommun med landstingsuppgifter och regionalt utvecklingsansvar och har också rätt att kalla sig region (Lag 2010:630 om regionalt utvecklingsansvar i vissa län).

<sup>78</sup> 3 kap. 6 § socialtjänstlagen och 9 kap. § 10 LSS enligt prop. 1992/93:159.

personer med funktionsnedsättning.<sup>79</sup> Kommunen har också ett visst ansvar för att tillhandahålla förbrukningsartiklar.

Hälso- och sjukvård samt tandvård är förmåner baserad på bosättning i Sverige. Bosättningsbegreppet sammanfaller med det i FOL.<sup>80</sup> Kommunens ansvar enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade gäller i princip gentemot dem som är bosatta i kommunen.<sup>81</sup> Vid bedömningen av var en person ska anses bosatt kan ledning enligt förarbetena hämtas från bestämmelserna i FOL om rätt folkbokföringsort. Det förutsätts att en bosättningskommun finns i Sverige.<sup>82</sup> Enligt socialtjänstlagen är det ytterst vistelsekommunen som ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild.

### Vissa särskilda bestämmelser om tillgång till vård i Sverige – asylsökande och personer utan nödvändiga tillstånd

#### *Asylsökande m.fl.*

Landstingen ska bland annat erbjuda vård som inte kan anstå till personer över 18 år som omfattas av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Personer som inte har fyllt 18 år ska erbjudas vård i samma omfattning som dem som är bosatta inom landstinget.

#### *Personer utan nödvändiga tillstånd*

För personer som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd eller för de som håller sig undan verkställande av beslut om avvisning eller utvisning finns viss tillgång till hälso- och sjukvård. Detta regleras i lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Personer utan tillstånd som är under 18 år ska erbjudas vård i samma omfattning som erbjuds dem som är bosatta inom landstinget. För personer som är över 18 år ska landstingen bland annat erbjuda vård som inte kan anstå. Landstingen får erbjuda vård utöver den som regleras i denna

---

<sup>79</sup> 18 § hälso- och sjukvårdslagen.

<sup>80</sup> Prop. 1981/82:97, s. 115, SOU 1993:115, s. 250.

<sup>81</sup> 16 § Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>82</sup> 16 a § Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

lag. Kostnaderna för denna vård och läkemedel som skrivs ut i samband med vården är subventionerade enligt bestämmelserna i förordning (2013:412) om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Av förarbetena framgår att det inte är uteslutet att förordningen om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd i enstaka fall kan tillämpas även på unionsmedborgare som vistas i Sverige utan tillstånd.<sup>83</sup> Det gäller de unionsmedborgare som vistas i landet mer än tre månader och saknar uppehållsrätt eller uppehållstillstånd och därmed vistas i landet utan stöd av myndighetsbeslut eller författning. Statskontorets rapport om vård till ”papperslösa”, som publicerades i april 2016, konstaterar att landstingen gör olika tolkningar av vilken skyldighet de har att erbjuda denna grupp subventionerad vård. Vissa landsting erbjuder unionsmedborgare utan uppehållsrätt subventionerad vård, medan andra tar ut en avgift för hela vårdkostnaden.<sup>84</sup> Det finns i dag inte någon närmare vägledning till hur förarbetena ska tolkas. Enligt den ansvariga myndigheten, Socialstyrelsen, finns inte tillräckliga underlag, i form av beskrivningar i lagens förarbeten eller rättsliga avgöranden, för att det ska vara möjligt att ta fram en vägledning. Tillgång till subventionerad vård för denna grupp får därför avgöras från fall till fall.

### Omedelbar vård

Personer som vistas inom landstinget utan att vara bosatta där och som behöver omedelbar vård, ska erbjudas sådan vård av landstinget.<sup>85</sup>

## 6.3 Arbetslöshetsförsäkringen

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen regleras genom lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). Arbetslöshetsförsäkringen administreras av 28 arbetslöshetskassor. Inspektionen för arbetslöshetsför-

---

<sup>83</sup> Prop. 2012/13:109, s. 41.

<sup>84</sup> Statskontoret (2016). Vård till papperslösa: Slutrapport av uppdraget att följa upp lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Rapport 2016:11.

<sup>85</sup> 4 § HSL samt 6 § TvL.



säkringen (IAF) utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och gör uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen.<sup>86</sup>

### Lagen om arbetslöshetsförsäkring

Villkoren för ersättning vid arbetslöshet regleras i ALF. Arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare.<sup>87</sup>

Rätt till ersättning har endast personer som i Sverige uppfyller ersättningsvillkoren enligt ALF, om inte något annat följer av EU-883/2004. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa arbeten utförda utomlands ska jämföras med arbete i Sverige. Om regeringen har träffat en överenskommelse med någon annan stat om andra villkor för rätt att få ersättning än som föreskrivs i denna lag, ska arbetslöshetskassan tillämpa dessa villkor.<sup>88</sup>

Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Ersättning enligt grundförsäkringen, det så kallade grundbeloppet, lämnas till den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller är medlem i en arbetslöshetskassa men inte uppfyller de villkor som gäller för rätt till en inkomstrelaterad ersättning. Grundbeloppet lämnas tidigast den dag den arbetslöse fyller 20 år. Inkomstrelaterad ersättning lämnas till den som varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader, under förutsättning att medlemmen efter det senaste inträdet i kassan uppfyllt arbetsvillkoret enligt 12–14 §§ ALF (medlemsvillkoret).<sup>89</sup>

#### *Allmänna villkoren för rätt till ersättning*

Rätt till ersättning vid arbetslöshet har en sökande som är arbetsför och oförhindrad att till viss del åta sig arbete för en arbetsgivares räkning. Personen ska även vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> 89 § LAK.

<sup>87</sup> 1 § ALF.

<sup>88</sup> 3 § ALF.

<sup>89</sup> 4 och 7 §§ ALF.

<sup>90</sup> 9 och 9 a §§ ALF.

Ersättning lämnas inte om den sökande deltar i utbildning, är permitterad eller tjänstledig utan lön, har rätt till etableringsersättning eller deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete. Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas inte till personer som under viss tid har uteslutats från medlemskap på grund av medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. En sökande som avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar har inte rätt till ersättning.<sup>91</sup>

#### *Arbetsvillkoret*

Rätt till ersättning till ersättning har en sökande som under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde har förvärvat ett visst antal timmar under en viss bestämd period. Som tid med förvärvsarbete anses även tid när den sökande haft semester, i vissa situationer varit ledig med lön eller på grund av anställningens upphörande fått avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön. Om det behövs för att uppfylla arbetsvillkoret kan viss tid när den sökande fullgjort tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsäkringsplikt eller fått föräldrapenningförmån enligt SFB jämföras med förvärvsarbete. För att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning ska den sökande därutöver ha uppfyllt arbetsvillkoret efter det senaste inträdet i arbetslöshetskassan.<sup>92</sup>

#### *Medlemsvillkoret*

För att kunna få inkomstrelaterad ersättning krävs att medlemsvillkoret är uppfyllt. Med det avses att den sökande ska ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst 12 månader innan arbetslösheten. Därutöver att arbetsvillkoret ska ha uppfyllts efter inträdet i arbetslöshetskassan.<sup>93</sup>

Medlemsvillkoret syftar till att förebygga att inträde i en arbetslöshetskassa sker först i anslutning till att arbetslöshet uppkommer.

---

<sup>91</sup> 10 och 11 §§ ALF.

<sup>92</sup> 12–18 §§ ALF.

<sup>93</sup> 7 § ALF.

Enligt regeringen kan ett alltför generöst medlemsvillkor förändra sammansättningen mellan antalet arbetslösa respektive sysselsatta medlemmar i en arbetslöshetskassa.<sup>94</sup> Det är således viktigt, till exempel för att säkerställa finansieringen av försäkringen, att även personer som inte är arbetslösa har anledning att betala in till försäkringen.

### *Ersättningen*

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen lämnas i form av dagpenning. Ersättningens storlek baseras på den så kallade *normalarbetstiden*, som utgör den genomsnittliga arbetstiden under ramtiden. Normalt sett är det den genomsnittliga arbetstiden per vecka. Det maximala grundbeloppet är i dag 365 kronor per dag.<sup>95,96</sup> Den inkomstrelaterade ersättningen är maximalt 910 kronor per dag.<sup>97</sup> Ersättning kan som längst ges i 300 dagar (ersättningsperiod), alternativt 450 dagar om den sökande har barn under 18 år.<sup>98</sup> Ersättning ges i maximalt fem dagar per vecka.

### **Arbetslöshetskassor**

Arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna är föreningar som ska registreras hos IAF för att få verka samt att verksamheten ska omfatta ett visst verksamhetsområde. Med det avses en viss yrkeskategori eller bransch eller vissa närbesläktade sådana.<sup>99</sup> Verksamhetsområdet, om arbetslöshetskassan är avsedd för anställda eller företagare, den ort styrelsen ska ha sitt säte m.m. ska framgå av arbetslöshetens stadgar.<sup>100</sup> Något villkor om verksamhetsområde finns dock inte för den kompletterande arbetslöshetskassan, ALFA-kassan. När det gäller grundförsäkringen omfattar kassans verksamhet arbetslösa som inte är medlemmar i någon

<sup>94</sup> Se prop. 2008/09:127, s. 21–22.

<sup>95</sup> Om personens normalarbetstid var 40 timmar i veckan blir grundbeloppet 365 kronor per dag. Om personen arbetade halvtid med en normalarbetstid om 20 timmar i veckan blir grundbeloppet 160 kronor per dag.

<sup>96</sup> Regeringen föreslog i sin vårproposition 2014/2015:100 att höja grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen från 320 till 365 kronor per dag.

<sup>97</sup> 4 § förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo).

<sup>98</sup> 22 § ALF.

<sup>99</sup> 1 och 7 §§ LAK.

<sup>100</sup> 5 § LAK.

arbetslöshetskassa. När det gäller den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen omfattar verksamheten dem som är anslutna till den kompletterande kassan.<sup>101</sup>

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har personer som vid ansökningstillfället förvärvsarbetar, och där arbetet sker inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. En person som inte arbetar vid ansökningstillfället har ändå rätt att bli medlem om dessa villkor var uppfyllda när personen senast arbetade. En person som har fyllt 64 år har inte rätt att bli medlem.<sup>102</sup>

### Arbetsmarknadspolitiska program

De arbetsmarknadspolitiska programmen regleras i förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) och förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar (UGA). Programmen syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete.<sup>103</sup> Arbetsförmedlingen beslutar om vilka som ska anvisas till ett program.<sup>104</sup> Arbetsförmedlingen kan även återkalla en anvisning om bland annat den som anvisats inte inställer sig den dag han eller hon skulle ha påbörjat programmet eller som missköter sig.<sup>105</sup>

Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få ekonomiskt stöd i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning från Försäkringskassan enligt förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd. Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning är inte att anse som ersättningar från arbetslöshetsförsäkringen, men samordnas delvis med arbetslöshetsförsäkringen. Exempelvis jämföras dagar med aktivitetsstöd med dagar med arbetslöshetsersättning när det gäller antalet förbrukade dagar och ersättningsperiodens längd.<sup>106</sup>

---

<sup>101</sup> 85 och 87 §§ LAK.

<sup>102</sup> 34 § LAK.

<sup>103</sup> 1 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

<sup>104</sup> 5 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

<sup>105</sup> 37 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

<sup>106</sup> 22 § ALF.

## 7 Finansiering av den sociala tryggheten

I detta kapitel beskrivs svensk rätt i korthet avseende de sociala trygghetssystemens finansiering. Kapitlet innehåller även en kort beskrivning av unionsrätten (EU-rätten) med avseende på samordningen av socialavgifterna samt Skatteverkets tillämpning.

Finansieringen när det gäller socialförsäkringssystemet och arbetslöshetsförsäkringen består till stor del av socialavgifter varför huvudfokus i beskrivningen kommer att ligga på regleringen av dessa avgifter. Hälso- och sjukvårdssystemet finansieras i huvudsak av skatter och statsbidrag.

När det gäller socialförsäkringsförmånerna utgjorde, enligt Försäkringskassans statistik, inkomster från socialavgifterna knappt 117 miljarder kronor år 2015 och inkomster från skatter drygt 91 miljarder, det vill säga cirka 78 procent av inkomsterna utgjordes av socialavgifter.<sup>1</sup>

### 7.1 Gällande svensk rätt

#### 7.1.1 Socialavgifter

Bestämmelser om finansiering av systemen för social trygghet finns i socialavgiftslagen (SAL), lagen om allmän pensionsavgift<sup>2</sup>, lagen om statlig ålderspensionsavgift<sup>3</sup> och lagen om fördelning av socialavgifter<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Försäkringskassans publikation, Socialförsäkringen i siffror (2015), s. 24–25.

<sup>2</sup> SFS 1994:1744.

<sup>3</sup> SFS 1998:676.

<sup>4</sup> SFS 2000:981.

Enligt SAL tas socialavgifter ut för att finansiera systemen för social trygghet.<sup>5</sup> SAL innehåller bestämmelser om arbetsgivaravgifter och egenavgifter.<sup>6</sup>

Arbetsgivaravgifterna respektive egenavgifterna består av sex olika delavgifter, vilka räknas upp i SAL.<sup>7</sup> För vilka ändamål de olika delavgifterna ska användas framgår av lagen om fördelning av socialavgifter.<sup>8</sup>

Den inkomstgrundade ålderspensionen finansieras med socialavgifter från arbetsgivare, egenföretagare och enskilda förmånstagare. Det bidrag som den enskilde själv ska svara för kallas allmän pensionsavgift.<sup>9</sup> Den hör också till socialavgifterna.<sup>10</sup>

Bestämmelser om förfarandet vid uttag av socialavgifterna finns i skatteförfarandelagen.<sup>11</sup>

Vissa socialförsäkringsförmåner finansieras dock inte med socialavgifter utan med skattemedel. Det är de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna, t.ex. barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd.

### Avgiftspliktig ersättning

Socialavgifterna tas ut på ersättning för arbete som till sin natur är skattepliktig och som utges till personer som omfattas av svensk arbetsbaserad socialförsäkring. I de allra flesta fall inträder skyldigheten att betala avgifter i och med att ersättning för arbete betalas ut.<sup>12</sup> Det finns dock ersättningar för vilka arbetsgivaravgifter inte ska betalas, t.ex. skattefri ersättning enligt inkomstskattelagen (IL).<sup>13</sup>

Alla skattepliktiga förvärvsinkomster<sup>14</sup> som grundar rätt till socialförsäkringsförmåner ska i princip bli föremål för uttag av social-

---

<sup>5</sup> 1 kap. 1 § SAL.

<sup>6</sup> 1 kap. 2 § SAL.

<sup>7</sup> 2 kap 26 § och 3 kap. 13 § SAL.

<sup>8</sup> SFS 2000:981.

<sup>9</sup> 59 kap. SFB.

<sup>10</sup> Lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift och lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.

<sup>11</sup> SFS 2011:1244.

<sup>12</sup> 2 kap. 10 § SAL och Kommentaren till socialavgiftslagen, del 1, Pia Blank Thörnroos, Christer Silfverberg m.fl.

<sup>13</sup> 2 kap. 12–23 §§ SAL.

<sup>14</sup> Av 1 kap. 5 § IL framgår att förvärvsinkomst är summan av överskott i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet, minskat med allmänna avdrag. I princip är all annan inkomst än kapitalinkomst förvärvsinkomst.

avgifter.<sup>15</sup> Om en inkomst inte har karaktär av förvärvsinkomst är den inte förmånsgrundande och någon skyldighet att betala socialavgifter föreligger inte.

Arbetsgivaravgifter betalas av den som ger ut ersättning för arbete medan egenavgifter främst betalas av fysiska personer som bedriver aktiv näringsverksamhet, det vill säga enskilda näringsidkare och personer som är delägare i handelsbolag.<sup>16</sup>

Den allmänna pensionsavgiften betalas av fysiska personer både på inkomst av anställning och på inkomst av annat förvärvsarbete.<sup>17</sup> På inkomst av annat förvärvsarbete tas pensionsavgiften ut vid sidan av egenavgifterna. Vissa förmåner t.ex. sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning är pensionsgrundande.<sup>18</sup>

EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES -avtalet) eller avtal om social trygghet som ingåtts med andra stater kan begränsa skyldigheten att betala avgifter enligt SAL.<sup>19</sup>

### Allmän löneavgift

Utöver arbetsgivar- och egenavgifter ska en allmän löneavgift betalas av arbetsgivare, enskilda och näringsidkare.<sup>20</sup> Den allmänna löneavgiften debiteras av Skatteverket i samband med, och på samma underlag som, socialavgifterna och omfattas av SAL:s tillämpningsområde.

Utländska arbetsgivare och enskilda näringsidkare m.fl. som saknar fast driftsställe i Sverige betalar dock inte allmän löneavgift.<sup>21</sup>

### Arbete i Sverige

Med arbete i Sverige avses enligt både SAL och SFB förvärvsarbete som utförs rent fysiskt här i landet, oberoende av varaktigheten och av den förvärvsarbetandes medborgarskap eller bosättning.<sup>22</sup>

---

<sup>15</sup> 2 kap. 4 och 10 §§ SAL.

<sup>16</sup> 3 kap. 1, 3 och 4 §§ SAL och prop. 2014/15:50.

<sup>17</sup> 59 kap. SFB.

<sup>18</sup> 59 kap. 13 § SFB.

<sup>19</sup> 1 kap. 3 § SAL.

<sup>20</sup> 1 och 2 §§ lagen (1994:1920) om allmän löneavgift.

<sup>21</sup> Prop. 2012/13:18 s. 18.

Med arbete i Sverige avses även i vissa fall förvärvsarbete som utförs utomlands.<sup>23</sup> Det kan också vara så att ett förvärvsarbete som utförs i Sverige inte anses som arbete i Sverige, t.ex. avseende diplomater, utsända personer och sjömän.<sup>24</sup> Om en arbetsgivare t.ex. har sänt ut en anställd till ett annat land under längst ett år räknas det som arbete i Sverige.<sup>25</sup> Arbetsgivaren betalar då alla socialavgifter i Sverige och arbetstagaren är fortsatt försäkrad i Sverige.<sup>26</sup> Någon särskild utsändningsregel för egenföretagare finns inte.

### Arbete i utlandet

Arbete som inte är att anse som arbete i Sverige enligt SAL är att anse som arbete i utlandet.<sup>27</sup>

Även visst arbete som fysiskt utförs i Sverige jämställs med arbete i utlandet t.ex. om den anställda är utsänd av en utländsk arbetsgivare under tid som kan antas vara längst ett år.<sup>28</sup> Diplomatsk personal vid utländsk beskickning i Sverige anses inte heller arbeta i Sverige.<sup>29</sup>

### Svensk arbetsgivare

Den som betalar ut ersättning för arbete i Sverige ska betala arbetsgivaravgifter (om mottagaren har A-skatt).<sup>30</sup> Arbetsgivaravgifter betalas således både för svenska och utländska mottagare. Avgiftsskyldigheten i SAL är kopplad till reglerna om vem som är försäkrad för de arbetsbaserade förmånerna enligt 6 kap. SFB. Den är dock inte knuten till ett formellt anställningsförhållande utan skyldigheten uppkommer till följd av att ersättning för arbete utges.<sup>31</sup> Ersättningen

---

<sup>22</sup> 1 kap. 6 § SAL, 6 kap. 2 § SFB och 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229) och prop. 1998/99:119 s. 102 ff.

<sup>23</sup> 1 kap. 7 och 8 §§ SAL.

<sup>24</sup> 1 kap. 7–10 §§ SAL och 6 kap. 3 § SFB.

<sup>25</sup> 1 kap. 8 § SAL.

<sup>26</sup> 6 kap. 4 § första stycket SFB.

<sup>27</sup> 1 kap. 10 § SAL.

<sup>28</sup> 1 kap. 8 § SAL.

<sup>29</sup> 1 kap. 9 § SAL.

<sup>30</sup> 2 kap. 1 § och 4 §§ SAL.

<sup>31</sup> 2 kap. 1 § SAL.



måste dock vara skattepliktig enligt svensk lag för att vara avgifts-  
pliktig.<sup>32</sup>

Det finns dock undantag från avgiftsskyldigheten t.ex. när mot-  
tagaren ska omfattas av ett annat lands socialförsäkring i enlighet  
med EU-rätten eller enligt avtal med andra stater.<sup>33</sup>

### Utländsk arbetsgivare

I SAL görs ingen skillnad mellan en svensk och utländsk arbets-  
givare, vilket innebär att även en utländsk arbetsgivare ska betala  
socialavgifter i Sverige om han betalar ut ersättning för arbete och  
har fast driftsställe i Sverige.<sup>34</sup> En utländsk arbetsgivare som inte  
har fast driftsställe i Sverige ska dock inte betala allmän löneavgift  
eller särskild löneskatt på förvärvsinkomster eftersom skattskyldig-  
het inte föreligger i Sverige, se vidare kapitel 26).<sup>35</sup> I inkomstskatte-  
lagen (IL) anges vad som är fast driftsställe.<sup>36</sup>

En utländsk arbetsgivare som inte har fast driftsställe i Sverige  
och en arbetstagare kan träffa avtal om att arbetstagaren själv ska  
betala arbetsgivaravgifter, i stället för arbetsgivaren.<sup>37</sup>

### Särskilt om egenavgifter

Egenavgifter ska betalas i stället för arbetsgivaravgifter t.ex. när det  
föreligger ett överskott av aktiv näringsverksamhet som ses som  
arbete i Sverige eller när tillfälliga förvärvsinkomster av självständigt  
bedriven verksamhet föreligger, exempelvis hobbyverksamhet.<sup>38</sup>

Egenavgifter betalas av fysiska personer på avgiftspliktig inkomst  
av dels arbete i Sverige, dels arbete i utlandet som är hänförligt till ett  
fast driftsställe i Sverige.<sup>39</sup> Egenavgifter ska även betalas på avgifts-  
pliktig inkomst av annat arbete i utlandet än sådant som är hänförligt

---

<sup>32</sup> För vilka ersättningar som är avgiftspliktiga se 2 kap. 1–11 §§ SAL.

<sup>33</sup> 2 kap. 4 § 2, 2 kap. 5–10 §§ SAL jfr 2 kap. 12–23 §§ och 3 kap. SAL.

<sup>34</sup> 2 kap. 4 § SAL.

<sup>35</sup> Kommentrar till socialavgiftslagen, del 1, Pia Blank Thörnroos, Christer Silfverberg m.fl.

<sup>36</sup> 2 kap. 29 § IL.

<sup>37</sup> 5 kap. 5 § och 7 kap. 2 § skatteförfarandelagen (SFL), 2 kap. 25 a § SAL samt artikel 109 i  
tillämpningsförförordning 574/72 och artikel 21 i tillämpningsförförordning 987/09.

<sup>38</sup> 3 kap. 2–8 §§SAL.

<sup>39</sup> 1 kap. 6 § andra stycket och 3 kap. 1 och 2 §§ SAL.

till ett fast driftsställe i Sverige, om den avgiftsskyldige när arbetet utförs omfattas av svensk socialförsäkring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>40</sup>, EES-avtalet eller enligt andra avtal med andra stater.<sup>41</sup>

Egenavgifter betalas främst på inkomster som är hänförliga till inkomstslaget näringsverksamhet.<sup>42</sup> I vissa fall ska dock egenavgifter betalas även på tjänsteinkomster.<sup>43</sup>

Underlaget för beräkning av egenavgifter är summan av de avgiftspliktiga nettoinkomsterna enligt beslut om slutlig skatt för den avgiftsskyldige.<sup>44</sup>

### 7.1.2 Fördelning av socialavgifterna

Arbetsgivar- och egenavgifterna består vardera av sex delavgifter.<sup>45</sup> De är följande:

- Ålderspensionsavgift
- Efterlevandepensionsavgift
- Sjukförsäkringsavgift
- Föräldraförsäkringsavgift
- Arbetsskadeavgift
- Arbetsmarknadsavgift.

För år 2016 är de sammanlagda arbetsgivaravgifterna 21,77 procent av avgiftsunderlaget (lönesumman). Även den allmänna löneavgiften, som för år 2016 är 9,65 procent, brukar dock medräknas i den totala procentsatsen för arbetsgivare med fast driftsställe i Sverige, vilket innebär att det totala avgiftsuttaget uppgår till 31,42 procent av avgiftsunderlaget.

---

<sup>40</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>41</sup> 3 kap. 1 och 2 §§ SAL.

<sup>42</sup> 3 kap. 3 § SAL.

<sup>43</sup> 3 kap. 4–8 §§ SAL.

<sup>44</sup> 3 kap. 12 § första stycket SAL.

<sup>45</sup> 2 kap. 26 § SAL.

I SAL anges vilka ersättningar som ska ingå i underlaget för avgifterna.<sup>46</sup>

Vad de olika socialavgifterna ska finansiera framgår av lagen om fördelning av socialavgifter.<sup>47</sup> Sjukförsäkringsavgifterna finansierar kostnader för ett antal socialförsäkringsförmåner bl.a. graviditetspenning<sup>48</sup>, sjukpenning, ersättning för merkostnader för resor<sup>49</sup>, rehabiliteringspenning och andra ersättningar<sup>50</sup>, inkomstrelaterad sjukersättning, inkomstrelaterad aktivitetsersättning<sup>51</sup>. Sjukförsäkringsavgifter finansierar också centrala studiestödsnämndens kostnader med anledning av att studielån som avser en sjukperiod inte behöver återbetalas enligt studiestödslagen<sup>52</sup>, kostnader för närståendepenning<sup>53</sup>, och sådana statliga ålderspensionsavgifter enligt lagen om statlig ålderspensionsavgift<sup>54</sup> som betalas för t.ex. sjukpenning och sjukersättning.

Föräldraförsäkringsavgifter finansierar föräldrapenningförmåner<sup>55</sup>, kostnader för administration av föräldrapenningförmåner, och sådana statliga ålderspensionsavgifter enligt lagen om statlig ålderspensionsavgift som betalas för föräldrapenningsförmåner.

När det gäller ålderspensionsavgifter förs den andel av inkomstrelaterade ålderspensionsavgifter som beräknas utgöra avgifter för inkomster som överstiger 8,07 gånger det för året gällande inkomstbasbeloppet enligt 58 kap. 26 och 27 §§ SFB till staten.<sup>56</sup>

Efterlevandepensionsavgifter finansierar inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension enligt SFB och kostnader för administration av dessa pensioner.

Arbetsmarknadsavgifterna finansierar arbetslöshetsersättning, och kostnader för tillsyn av utbetalning av sådan ersättning, aktivitetsstöd, kostnader enligt lönegarantilagen<sup>57</sup> och sådana statliga ålders-

---

<sup>46</sup> 2 kap. 10–11 §§ SAL.

<sup>47</sup> SFS 2000:981.

<sup>48</sup> 3 § 1 lagen om fördelning av socialavgifter och 10 kap. SFB.

<sup>49</sup> 3 § lagen om fördelning av socialavgifter och 27 kap. SFB.

<sup>50</sup> 3 § lagen om fördelning av socialavgifter och 31 kap. SFB.

<sup>51</sup> 3 § lagen om fördelning av socialavgifter och 34 kap SFB.

<sup>52</sup> 4 § lagen om fördelning av socialavgifter.

<sup>53</sup> 4 § lagen om fördelning av socialavgifter och 47 kap. SFB.

<sup>54</sup> SFS 1998:676.

<sup>55</sup> 5 § lagen om fördelning av socialavgifter och 12 kap. SFB.

<sup>56</sup> 6 § lagen om fördelning av socialavgifter.

<sup>57</sup> SFS 1992:497.

pensionsavgifter enligt lagen om statlig ålderspensionsavgift som betalas på dessa ersättningar.

Arbets-skadeavgifter finansierar ersättningar från arbets-skadeför-säkringen<sup>58</sup>, kostnader för administration av ersättningar från arbets-skadeför-säkringen, och statliga ålderspensionsavgifter enligt lagen om statlig ålderspensionsavgift som betalas på dessa ersättningar.

Influtna arbetsgivaravgifter fördelas mellan avgiftsändamålen enligt beslut om arbetsgivaravgifter.<sup>59</sup> Avdrag som görs enligt 2 kap. 31 § SAL samt avdrag som görs enligt 5 § lagen om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen<sup>60</sup> enligt lagen om allmän löneavgift<sup>61</sup> och SAL avser i första hand arbetsmarknadsavgiften samt därefter i angiven ordning sjukförsäkringsavgiften, föräldraförsäkringsavgiften, arbets-skadeavgiften och efterlevandepensionsavgiften.

Försäkringskassan verkställer fördelningen av de olika delavgifterna.<sup>62</sup>

### 7.1.3 Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras i huvudsak av socialavgifterna (arbetsmarknadsavgiften) och av en finansieringsavgift som arbetslöshetskassorna betalar in till staten.<sup>63</sup>

Arbetsmarknadsavgiften betalas av anställda och egenföretagare genom socialavgifterna och är 2,64 procent av de totala socialavgifterna för år 2016, se ovan. Finansieringsavgiften är en avgift som baseras på den genomsnittliga utbetalade dagpenningen för de olika arbetslöshetskassorna. För att täcka den kostnaden, och kostnader för administration, tar arbetslöshetskassorna ut medlemsavgifter av sina medlemmar.

---

<sup>58</sup> 10 § lagen om fördelning av socialavgifter, 40–42 kap. samt 87 och 88 kap. SFB.

<sup>59</sup> 53 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) och 11 § lagen om fördelning av socialavgifter.

<sup>60</sup> SFS 2001:1170.

<sup>61</sup> SFS1994:1920.

<sup>62</sup> 1 § förordningen (1984:1127) med bemyndigande för Försäkringskassan att verkställa fördelning av arbetsgivaravgifter mellan olika avgiftsändamål och 11 § lagen om fördelning av socialavgifter.

<sup>63</sup> 2 kap. 10, 11 och 26 §§ SAL samt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (LAK).

### 7.1.4 Finansiering av hälso- och sjukvården

Den svenska hälso- och sjukvården finansieras i huvudsak av skattemedel och statsbidrag. Den gränsöverskridande hälso- och sjukvården finansieras genom staten om det grundas på samordningsbestämmelserna eller på avtal mellan staterna. För hälso- och sjukvård som lämnas med stöd av ersättningslagen har landstingen ett kostnadsansvar, landstingen kompenseras dock i enlighet med finansieringsprincipen.<sup>64</sup>

Landstingen bekostar ersättningen för viss hälso- och sjukvård, tandvård samt vissa produkter, som till exempel läkemedel, i samband med vård i annan EU/EES-stat. Detta gäller ersättningar som betalats ut till personer som vid tiden för den vård ersättningen avser var bosatta inom landstinget eller var kvarskrivna i landstinget enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistades där. Enligt ersättningslagen ska kommunerna ansvara för ersättningen för hjälpmedel som tillhandahållits utomlands om kommunen skulle ha haft kostnadsansvar för motsvarande hjälpmedel i Sverige. Kommunerna ska dock i likhet med landstingen kompenseras för detta kostnadsansvar i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.<sup>65</sup> Staten ansvarar även för kostnaderna för tandvård som hade berättigats till stöd, enligt lagen om statligt tandvårdsstöd, om den hade tillhandahållits i Sverige, samt har kostnadsansvaret för den utlandsvård som ges till sådana personer som inte är folkbokförda eller kvarskrivna i Sverige, men som ändå ingår i personkretsen. Vidare omfattar statens kostnadsansvar de bilaterala avtalen och andra avtal med andra länder som omfattar hälso- och sjukvård.

## 7.2 Socialavgifter inom EU

Inom EU finns så som tidigare beskrivits gemensamma regler för samordning av medlemsstaternas system för social trygghet.

EU:s förordningar är överordnade svensk rätt och gäller även före de konventioner om social trygghet som Sverige har slutit med andra

---

<sup>64</sup> Prop. 1994/95:88.

<sup>65</sup> Prop. 2012/13:150, s. 84.

medlemsstater.<sup>66</sup> Reglerna är dock inte tillämpliga på arbete som utförs utanför medlemsstaterna och inte på anställda eller egenföretagare som är bosatta i länder som inte är medlemsstater.<sup>67</sup>

När personer rör sig mellan medlemsstaterna inom EU/EES-länderna och Schweiz är det förordning 883/2004 som avgör i vilken medlemsstat socialavgifter ska betalas. Förenklat kan sägas att EU-rätten pekar ut vilket lands lagstiftning som ska tillämpas i det enskilda fallet och att socialavgifter bör betalas i det land där en person är försäkrad för social trygghet.<sup>68</sup> Med andra ord blir den medlemsstaten behörig att bl.a. ta ut socialavgifter. Om det föreligger en skyldighet att betala socialavgifter bestäms därefter av medlemsstatens nationella lagstiftning.

I förordning 883/2004, i jämförelse med rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (förordning 1408/71), har avgiftsskyldigheten lyfts fram och tydliggjorts genom att regler om överföring och indrivning av socialavgifter införts.<sup>69</sup>

En grundläggande princip i förordning 883/2004 är att alla de personer som omfattas av EU:s regler ska behandlas lika. Det innebär bl.a. att den som omfattas av en medlemsstats lagstiftning ska ha samma rättigheter men även skyldigheter som medlemsstatens medborgare. Denna och andra principer har därmed betydelse för skyldigheten att betala socialavgifter och beskrivs närmare i kapitel 10.

Var eventuella socialavgifter ska betalas avgörs således genom att förordningarna anger vilken medlemsstats lagstiftning som den enskilde ska omfattas av i en viss situation. Den staten blir med andra ord behörig att bl.a. ta ut avgifter i enlighet med den nationella lagstiftningen.

---

<sup>66</sup> Artikel 8 i förordning 883/2004 och artikel 6 i förordning 1408/71 samt EU-domstolens dom *Kits van Heijningen*, C-2/89, ECLI:EU:C:1990:183.

<sup>67</sup> Kommentar till socialavgiftslagen, del 3 avsnitt 4.1, Pia Blank Thörnroos, Christer Silfverberg m.fl.

<sup>68</sup> Se Kommentar till socialavgiftslagen, Pia Blank Thörnroos, Christer Silfverberg m.fl.

<sup>69</sup> Artikel 84 i förordning 883/2004. Se även Kommentar till socialavgiftslagen, del 3, avsnitt 4.4, Pia Blank Thörnroos, Christer Silfverberg m.fl.

### 7.2.1 Allmänna bestämmelser

Det går att urskilja flera principer i förordningarna av betydelse för bedömningen av vilken medlemsstats lagstiftning en person ska omfattas av och var eventuella socialavgifter ska betalas. En grundläggande princip är, såsom tidigare framgått, att reglerna om tillämplig lagstiftning är bindande för medlemsstaterna.<sup>70</sup> I samma artikel framgår att en person inte får omfattas av två eller flera staters trygghetssystem samtidigt.<sup>71</sup> Av ett avgörande från EU-domstolen framgår att en arbetstagare inte kan tvingas att betala socialavgifter med stöd av flera medlemsstaters lagstiftning för en och samma inkomst. Detta ansågs strida mot bestämmelserna om tillämplig lagstiftning.<sup>72</sup>

En annan viktig princip av betydelse för bedömningen av var socialavgifter ska betalas är att en medborgare ska omfattas av lagstiftningen i den stat där han eller hon arbetar – principen om arbetslandets lag (*lex locis laboris*).<sup>73</sup> Den som arbetar i en medlemsstat ska således omfattas av detta lands lagstiftning om social trygghet och betala socialavgifter i den staten, oberoende av var han eller hon är bosatt. Vidare ska t.ex. en svensk arbetsgivare som anställer en EU-medborgare, bosatt i en annan EU/EES-stat, betala arbetsgivaravgifter för det arbete som utförs i Sverige. En egenföretagare som bedriver verksamhet i Sverige ska också omfattas av svensk lagstiftning om socialavgifter oavsett om han eller hon är bosatt här eller inte.<sup>74</sup> Det finns dock undantag från denna princip, se vidare kapitel 17.

Det är således oförenligt med unionsrätten att en arbetstagares inkomst med tillämpning av flera olika nationella lagstiftningar ska bli föremål för socialavgifter i flera länder. Bosättningsstaten får därför t.ex. inte ta ut avgifter på inkomster som en person fått av arbete i en annan medlemsstat, om personen ska omfattas av arbetsstatens lagstiftning.

Det finns dock en möjlighet för medlemsstaterna att med stöd av förordning 883/2004 komma överens om att något annat ska gälla.<sup>75</sup> En sådan överenskommelse är Öresundsöverenskommelsen mellan

<sup>70</sup> Artikel 11.1 i förordning 883/2004 respektive artikel 13.1 förordning 1408/71.

<sup>71</sup> Artikel 11.1 i förordning 883/2004 respektive artikel 13.1 förordning 1408/71.

<sup>72</sup> EU-domstolens dom i mål C-102/76, *Perenboom*, ECLI:EU:C:1977:71.

<sup>73</sup> Artikel 11.3 a i förordning 883/2004 respektive artikel 13.2 a och b i förordning 1408/71.

<sup>74</sup> Artikel 49 och 56 i förordning 883/2004, Kommentar till socialavgiftslagen, del 3, avsnitt 4, Pia Blank Thörnroos, Christer Silfverberg m.fl.

<sup>75</sup> Artikel 16 i förordning 883/2004.

Sverige och Danmark.<sup>76</sup> Den innebär bl.a. att personer anställda av en arbetsgivare med säte i Sverige, vilka arbetar både en väsentlig del på arbetsplatsen hos arbetsgivaren och på distans i bosättningslandet Danmark, efter överenskommelse kan omfattas av lagstiftningen i arbetsgivarens hemland (Sverige). Socialavgifterna ska därmed betalas i Sverige och arbetstagaren omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen. Med en väsentlig del avses minst hälften av arbetstiden under en sammanhängande period om tre månader. Ansökan om detta ska göras till Försäkringskassan eller dess motsvarighet i Danmark.

### 7.2.2 Särskilda bestämmelser

En offentligt anställd person omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat som sysselsätter honom eller henne oavsett hur länge arbetet pågår och oavsett i vilken stat arbetet utförs.<sup>77</sup> Det är också arbetsgivaren i den staten som ska betala socialavgifter för personen. Det är vidare de nationella reglerna i den medlemsstat som sysselsätter personen som avgör om personen ska anses vara en offentligt anställd person eller inte.<sup>78</sup>

I Sverige brukar en person som avlönas av en offentlig förvaltning räknas som offentligt anställd. En person som är lokalt anställd vid en svensk utlandsmyndighet anses inte som offentligt anställd vid tillämpningen av förordning 883/2004.<sup>79</sup> Reglerna om utsändning är inte tillämpliga på offentligt anställda, eftersom de omfattas av det sociala trygghetssystemet i den medlemsstat som sysselsätter dem.<sup>80</sup> Motsvarande regler finns även i intern svensk rätt men de svenska reglerna gäller bara för statsanställda och bara i de fall den statsanställda sänds ut för arbete till ett annat land, se kapitel 6 och 17.

Den som arbetar som anställd eller egenföretagare ombord på ett fartyg till havs omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat vars medlemsstats flagga fartyget har. Som havsgående fartyg räknas även fartyg som trafikerar Östersjön, se kapitel 6 och 17.

---

<sup>76</sup> Se kapitel 26.

<sup>77</sup> Artikel 11.3 b i förordning 883/2004 respektive artikel 13.2 i förordning 1408/71.

<sup>78</sup> EU-domstolens dom C-296/09, *Maurits Baesen*, ECLI:EU:C:2010:755.

<sup>79</sup> 4 kap. 5 a § SFB och prop. 2012/13:163.

<sup>80</sup> Artikel 12 i förordning 883/2004 och artikel 14 i förordning 1408/71.



Om den som arbetar på fartyget får sin lön för denna verksamhet från ett företag som har sitt säte i en annan medlemsstat (eller från en person är bosatt i en annan medlemsstat) ska den anställde omfattas av detta lands lagstiftning i stället, om han är bosatt i den medlemsstaten.<sup>81</sup> Det är också arbetsgivaren i den staten som ska betala socialavgifter för den anställde.

Den som arbetar i flyg- eller kabinbesättning som utför tjänster som rör passagerare eller godsbefordran ska (från och med den 28 juni 2012) enligt förordning 883/2004 tillhöra lagstiftningen i den medlemsstat där de är stationerade.<sup>82</sup> Det är också arbetsgivaren i den staten som ska betala socialavgifter. Motsvarande bestämmelser om försäkringstillhörighet för flygplansbesättning saknas i förordning 1408/71.

### 7.2.3 Avtal om social trygghet

Sverige har slutit konventioner om social trygghet med drygt 20 länder. Konventionerna avgör vilket lands lagstiftning som ska tillämpas och därmed också i vilket land som socialavgifter ska betalas. För en utförlig beskrivning av detta, se kapitel 13.

## 7.3 Skatteverkets hantering av socialavgifter

Skatteverket debiterar arbetsgivar- och egenavgifter på arbete som utförts i Sverige och arbete som utförts i utlandet av en person som när arbetet utförts omfattats av svensk socialförsäkring enligt EUn-rätten, EES-avtalet eller enligt avtal med andra stater i enlighet med 2 kap. 4 § samt 3 kap. 2 § SAL.

---

<sup>81</sup> Artikel 11.4 i förordning 883/2004 respektive artiklarna 13.2 c och 14 i förordning 1408/71.

<sup>82</sup> Artikel 14.5 a i förordning 883/2004. Definitionen av stationeringsort finns i bilaga III till rådets förordning (EEG) nr 3922/91 av den 16 december 1991 om harmonisering av tekniska krav och administrativa förfaranden inom området civil luftfart.

### 7.3.1 Arbete har utförts i Sverige

Skatteverket anser att det följer av SAL att den som utgett ersättning för arbete till en person som utfört arbete i Sverige ska betala arbetsgivaravgifter i Sverige samt att egenföretagaren ska betala egenavgifter. Den anställde eller egenföretagaren tillgodoförs pensionsgrundande inkomst (PGI) på ersättningar som erhållits för arbete i Sverige. PGI tillgodoförs oavsett om personen är folkbokförd i Sverige eller inte och oavsett om personen ska beskattas här eller inte. PGI tillgodoförs även om arbetsgivaravgifter inte betalas.

Om arbetsgivaren eller egenföretagaren kommer in med intyg om tillämplig lagstiftning, ett så kallat A1-intyg, eller på annat sätt visar att den anställde eller egenföretagaren ska omfattas av en annan medlemsstats socialförsäkringssystem under den tid han eller hon utför arbete i Sverige påför Skatteverket inte några socialavgifter och tillgodoför inte heller PGI.

### 7.3.2 Arbete har utförts inom EU/EES-stat eller i stat som Sverige har ingått avtal med

Skatteverket utgår från att den som utfört arbete i utlandet inte ska omfattas av svensk socialförsäkringslagstiftning. Socialavgifter ska därför inte betalas på ersättning som tjänats in utomlands och PGI ska inte tillgodoföras. När arbete har utförts inom EU/EES-stat eller stat som Sverige har ingått avtal med kan det dock bli aktuellt att påföra socialavgifter och tillgodoföra PGI för arbete som utförts utomlands i enlighet med SAL och 59 kap. SFB.

### 7.3.3 Utsändning

Anställda som sänds till annan EU/EES-stat eller stat som Sverige ingått avtal med ska enligt reglerna i förordning 883/2004 eller reglerna i respektive avtal tillhöra svensk lagstiftning under utsändningstiden. Utsändningen bör enligt Skatteverket kunna styrkas med ett av Försäkringskassan utfärdat utsändningsintyg.

Oavsett om Försäkringskassan har utfärdat utsändningsintyg eller inte så är Skatteverkets praxis att arbetsgivaravgifter påförs och PGI tillgodoförs. För utsändningar som sker från Sverige till

ovan nämnda stater. Arbetet som utsänd för en svensk arbetsgivar- res räkning har stark koppling till Sverige och att den utsände omfattas av svensk socialförsäkring när arbetet utförs i enlighet med 2 kap. 4 § SAL.

### 7.3.4 Arbete i två eller flera länder

Av deklarationen kan det framgå att en person som bor och arbetar i Sverige under året även arbetat i en annan EU/EES-stat. Om det av uppgifter i lämnad deklaration och uppgifter om folkbokföring eller bosättning framgår ganska tydligt att reglerna om arbete i två eller flera medlemsstater är tillämpliga samt att personen rätteligen borde ha omfattats av svensk socialförsäkring även för det arbete som utförts i den andra medlemsstaten kontaktar Skatteverket personen och frågar efter intyg.

Om Försäkringskassan har utfärdat intyg som visar att personen ska omfattas av svensk socialförsäkring tillgodoförs personen PGI på inkomsten från utlandet och Skatteverket kräver arbetsgivaravgifter av den utländska arbetsgivaren.

Om intyg saknas anser Skatteverket att arbetsgivaravgifter kan påföras med stöd av 2 kap. 4 § SAL, om det av inkomna uppgifter framgår att personen borde ha omfattats av svensk socialförsäkring när arbetet i den andra medlemsstaten utfördes.

Av SFB framgår att pensionsgrundande inkomst ska beräknas på inkomster som den försäkrade har haft och som är pensionsgrundande.<sup>83</sup> Skatteverket anser att om personen bor och arbetar i Sverige är han försäkrad här för de arbeten som han under utsändningstiden utför i annan medlemsstat eller stat som Sverige ingått avtal med varför personen även påförs PGI på inkomst som intjänats i annan medlemsstat. När osäkerheten är alltför stor om vilket lands lagstiftning en person ska omfattas av upplyser Skatteverket i stället den skattskyldige om att aktuell inkomst inte har lagts till grund för beräkning av PGI eftersom intyg saknas.

---

<sup>83</sup> 59 kap. 2 § SFB.

### 7.3.5 För- och efterskottsbetalningar

Skatteverkets anser att det är avgörande, för rätt till PGI och för skyldighet att betala socialavgifter, var arbetet utfördes eller kommer att utföras. Om den ersättning som betalas ut avser arbete som utförts i Sverige tillgodoför Skatteverket PGI och debiterar arbetsgivaravgifter även om personen vid utbetalningstillfället inte längre bor eller arbetar i Sverige. Detsamma gäller om någon gör en förskottsutbetalning för arbete som ska komma att utföras i Sverige.

Om en person som bor eller arbetar i Sverige får en ersättning för arbete och arbetet utfördes under en period när personen inte omfattades av svensk socialförsäkring tillgodoförs personen inte PGI på utgiven ersättning och arbetsgivaravgifter påförs inte.

### 7.3.6 Utsändning utanför EU

Anställda som sänds till stat som inte är EU/EES-stat eller stat som Sverige inte har ingått avtal med ska enligt reglerna i 2 kap. 8 § SAL jämfört med 6 kap. 4 § SFB omfattas av svensk socialförsäkring om utsändningen pågår högst ett år. Om utsändningen ska pågå högst ett år tillgodoför Skatteverket PGI på inkomsten och påför arbetsgivaravgifter på utgiven ersättning. Detta gäller oavsett om inkomsten beskattas i Sverige eller inte.

Om utsändningen ska pågå längre tid än ett år tillgodoför Skatteverket inte PGI och påför inte arbetsgivaravgifter.

### 7.3.7 Bosättningsbegreppet och socialavgifter

Skatteverket tillämpar begreppet bosättning när frågan om folkbokföring prövas men också när frågan om skattskyldighet i Sverige prövas. Däremot används begreppet bosättning normalt inte i samband med att frågan om rätt till PGI och skyldighet att betala socialavgifter prövas. I den prövningen är det i stället begreppet "arbete i Sverige" som är avgörande för Skatteverkets bedömning. Begreppet bosättning kan dock i enstaka fall, exempelvis när personen normalt arbetar i två eller flera länder, få betydelse för Skatteverkets bedömning av om PGI ska påföras och avgifter debiteras. I dessa fall görs bedömningen normalt utifrån folkbokföringens regler om bosätt-

ning. Om personen är folkbokförd i Sverige så förutsätter Skatteverket att han är bosatt här.

### 7.3.8 Utländsk arbetsgivare

I SAL görs ingen skillnad mellan svensk och utländsk arbetsgivare, vilket innebär att även en utländsk arbetsgivare ska betala avgifter i Sverige om han betalar ut ersättning för arbete. Skillnader föreligger dock när det gäller skyldigheten att betala t.ex. allmän löneavgift på förvärvsinkomster.

En utländsk arbetsgivare som inte har fast driftsställe i Sverige ska betala samtliga arbetsgivaravgifter för arbetstagare som är lokalt anställda i Sverige och utför arbete här för arbetsgivarens räkning.<sup>84</sup> En sådan arbetsgivare ska dock inte betala allmän löneavgift eller särskild löneskatt på förvärvsinkomster. Den allmänna löneavgiften och löneskatten ses dock inte som avgifter utan som skatter.<sup>85</sup>

Utländska arbetsgivare som har fast driftsställe i Sverige ska betala allmän löneavgift i Sverige. I inkomstskattelagen (IL) anges vad som är fast driftsställe.<sup>86</sup> En sådan utländsk arbetsgivare är alltså i avgiftshänseende helt jämställd med en svensk arbetsgivare.

En utländsk arbetsgivare som inte har fast driftsställe i Sverige och en arbetstagare kan träffa avtal om att arbetstagaren själv ska betala arbetsgivaravgifter, i stället för arbetsgivaren.<sup>87</sup> Inkomsten ligger till grund för beräkning av PGI på samma sätt som för andra arbetstagare.

---

<sup>84</sup> 2 kap. 4 § SAL.

<sup>85</sup> Kommentrar till socialavgiftslagen, del 1, Pia Blank Thörnroos, Christer Silfverberg m.fl.

<sup>86</sup> 2 kap. 29 § IL.

<sup>87</sup> 5 kap. 5 § och 7 kap. 2 § skatteförfarandelagen (SFL), 2 kap. 25 a § SAL samt artikel 109 i rådets förordning (EEF) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpningen av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (tillämpningsförordning 574/72) och artikel 21 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (tillämpningsförordning 987/2009).



## 8 Folkbokföring

Den svenska folkbokföringen har kommit att spela en viktig roll vid gränsöverskridande situationer och individers tillgång till de sociala trygghetssystemen. Detta kapitel innehåller en översiktlig beskrivning av gällande regelverk.

### 8.1 Syftet med folkbokföring

I dag innebär folkbokföringen ett fastställande av en persons (verkliga) bosättning i Sverige samt registrering av uppgifter om identitet och familjeförhållande och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter får förekomma i folkbokföringsdatabasen.<sup>1</sup> Av ändamålen med behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet framgår därutöver att folkbokföringen syftar till att tillgodose samhällets behov av uppgifter om enskilda och knyter an till det primära målet med folkbokföringen, nämligen att bistå samhället med fysiska personer i Sverige. Syftet är att olika samhällsfunktioner ska få ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Att en person är bosatt här i landet enligt folkbokföringslagen och därmed folkbokförd är i många författningar ett av flera kriterier för att författningen ska kunna tillämpas i förhållande till personen. Sådana bestämmelser finns exempelvis i lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige med kompletterande bestämmelser i förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Därutöver har det av olika utredningar framhållits att folkbokföringsuppgifter ligger till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter som kan vara beroende såväl av att en person är folk-

---

<sup>1</sup> Detta framgår i 1 § folkbokföringslagen (1991:481), FOL.

bokförd som var personen är folkbokförd. Utöver detta är det inte mer utvecklat vad syftet med folkbokföring är.<sup>2</sup>

En person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon är att anse som bosatt.<sup>3</sup> För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. En person som inte är eller har varit folkbokförd får efter begäran från en myndighet eller ett annat organ tilldelas ett särskilt nummer (samordningsnummer).<sup>4</sup> Att ha ett svenskt personnummer i Sverige kan ha betydelse för en persons rättigheter och skyldigheter i samhället. Utan ett svenskt personnummer är det exempelvis svårt att sätta barnen i skolan, registrera sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen eller öppna bankkonto.

## 8.2 Folkbokföring vid inflyttning från utlandet

Vid inflyttning från utlandet ska en person som anses vara bosatt i Sverige folkbokföras enligt 3 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481), FOL. En person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i Sverige under minst ett år.<sup>5</sup> Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här.<sup>6</sup> Att en person anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige innebär i princip att han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan här minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning av tiden.<sup>7</sup> När det gäller ett-årsgränsen, framgår i förarbetena att folkbokföring ska ske när det står klart att den inflyttades avsikt är att vistas här i ett år och att personen ska folkbokföras senast när vistelsen varat i ett år.<sup>8</sup> Det är med andra ord en prognos om en vistelse i Sverige. En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i

---

<sup>2</sup> Prop. 2012/13:120 s. 34 f.

<sup>3</sup> 6 § FOL.

<sup>4</sup> 18 och 18 a §§ FOL.

<sup>5</sup> 3 § första stycket FOL.

<sup>6</sup> 3 § FOL.

<sup>7</sup> 3 § andra stycket FOL.

<sup>8</sup> Prop. 1990/91:153, s. 134.



Sverige får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt. En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska i vissa fall inte folkbokföras.

### 8.2.1 Folkbokföring vid dubbel bosättning

Personer som antas regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både i Sverige och utomlands, ska folkbokföras i Sverige om det med hänsyn till samtliga omständigheter får anses att personen har sin egentliga hemvist här. I förarbetena för att ändra FOL år 2014 öppnades för en större flexibilitet i bedömningarna vid dubbel bosättning. För en person med familj är inte längre familjens bosättning utslagsgivande utan familjen är en av flera omständigheter som ska beaktas. Det är en bedömning av samtliga omständigheter, även om familjens bosättning fortfarande har stor betydelse. För en ensamstående<sup>9</sup> har anknytning på grund av arbete tidigare varit en avgörande faktor och även om arbetsförhållandena fortfarande är av stor vikt kan hänsyn tas till andra omständigheter än var arbetet bedrivs.<sup>10</sup> Gällande pensionärer, som halva året bor utomlands, får deras egentliga hemvist bestämmas utifrån vistelsens omfattning och bostädernas art. Men det finns alltid möjlighet att ta hänsyn till speciella omständigheter i det enskilda fallet.<sup>11</sup> Det bör betonas att även efter ändringarna i FOL ska samtliga omständigheter ändå beaktas.<sup>12</sup>

Högsta förvaltningsdomstolen har i flera avgörande förtydligat begreppet egentligt hemvist. I ett avgörande har en moder och hennes tre barn, som årligen vistas åtta månader i Egypten för barnens skolgång och fyra månader i Sverige där fadern bor och arbetar och där även familjens gemensamma bostad finns, har med ledning av folkbokföringens principer ansetts ha sin hemvist i Sverige.<sup>13</sup>

I ett annat mål som gällde dubbel bosättning för en ensamstående person pekade domstolen ut olika faktorer för att bedöma begreppet egentlig hemvist. Omständigheterna i målet gällde en man som veckopendlat till sitt arbete i Bryssel medan han har haft kvar sitt

---

<sup>9</sup> Utan maka, sambo hemmavarande barn.

<sup>10</sup> Prop. 2012/13:120 s. 74.

<sup>11</sup> Prop. 1990/91:153 s. 134.

<sup>12</sup> Prop. 2012/13:120 s. 147.

<sup>13</sup> RÅ 2004 ref. 21.

boende i Sverige (dubbel bosättning). Då mannens boende i Bryssel inte har varit avsett som stadigvarande och han inte har haft för avsikt att permanent bosätta sig i Bryssel, ansåg domstolen att Bryssel inte skulle ses som hans egentliga hemvist. Domstolen hänvisar till att för ensamstående bosatta i flera fastigheter är arbetsförhållanden utslagsgivande, men att man kan ta hänsyn till särskilda omständigheter i det enskilda fallet när egentlig hemvist ska bedömas. Domstolen pekar vidare ut faktorer som påverkar begreppet egentlig hemvist, och det som ska beaktas vid bedömningen är avsikten att bosätta sig utomlands, boendeformerna i utlandet och anknytning av social, ekonomisk samt praktiskt natur till Sverige.<sup>14</sup>

### 8.2.2 Barns folkbokföring

Ett barn som föds i Sverige folkbokförs i Sverige, om modern är folkbokförd här eller om fadern är folkbokförd och är vårdnadshavare.<sup>15</sup> Det är förhållandena vid barnets födelse som är avgörande.<sup>16</sup> I det fall faderskapet och vårdnaden kommer att fastställas efter barnets födelse ska inte ett nyfött barn kunna folkbokföras om inte modern är folkbokförd.<sup>17</sup> Det är som huvudregel sjukhuset som anmäler födseln till Skatteverket som sedan registrerar barnet i folkbokföringen. I vissa fall är det dock vårdnadshavaren som anmäler födseln.<sup>18</sup> Om en person med svensk medborgarskap föder barn utomlands kan det anmälas till den närmaste svenska ambassaden eller konsulat.<sup>19</sup>

Som huvudregel ska inte barn som föds utomlands folkbokföras i Sverige från födseln, utan folkbokförs när de kommer till Sverige och uppfyller förutsättningarna i folkbokföringslagen för att bli folkbokförda.<sup>20</sup> Om modern eller fadern är utsända i svenska statens tjänst

---

<sup>14</sup> RÅ 2008 ref. 13.

<sup>15</sup> 2 § första stycket FOL.

<sup>16</sup> Även de barn som föds i något grannland på grund av överbeläggning inom förlossningsvården kommer, om modern är folkbokförd i Sverige också att folkbokföras i Sverige, då det räknas som synnerliga skäl i 2 § FOL. Se prop. 2012/13:120.

<sup>17</sup> Prop. 1997/98:9 s. 113.

<sup>18</sup> 24 § FOL.

<sup>19</sup> I sådana fall ska barnets födelsebevis bifogas och båda föräldrarnas pass. Se Skatteverkets webbplats "Nybliven förälder".

<sup>20</sup> 3 och 4 §§ FOL.

ska barnet folkbokföras i Sverige.<sup>21</sup> Om det endast är fadern som är utsänd krävs det även att faderns är vårdnadshavare.<sup>22</sup>

Barn som föds i utlandet och är barn till personer som är utsända från svenska staten ska folkbokföras direkt från födseln.<sup>23</sup> De folkbokförs om modern är folkbokförd med stöd av 14 § FOL. I de fall enbart fadern är folkbokförd i Sverige, krävs för att hans barn ska bli folkbokfört från födseln att han är vårdnadshavare<sup>24</sup> vid barnets födelse. Utgångspunkten är att samma regler gäller för adopterade barn som barn som föds i familjen. I de fall ett barn adopteras av en person utsänd av svenska staten blir det adopterade barnet folkbokfört när adoptionen blir giltig i Sverige.<sup>25</sup>

### 8.2.3 Diplomater

Den som tillhör främmande makts beskickning eller lönande konsulat eller dess betjäning, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare, eller utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller dess betjäning. Detta gäller även den som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning.<sup>26</sup>

### 8.2.4 Studenter

Enligt Skatteverkets ställningstagande ska en anmälan om flyttning till Sverige för en student som inte har styrkt uppehållsrätt med sådan varaktighet att det kan antas att vistelsen kommer att uppgå till minst ett år inte folkbokföras. Om studierna förlängs eller studenten får ett arbete kan en ny anmälan om flyttning till Sverige godtas om den

---

<sup>21</sup> Folkbokförda enligt 14 § FOL.

<sup>22</sup> 2 § FOL. Fadern måste vara folkbokförd enligt 14 § FOL.

<sup>23</sup> 2 § andra stycket FOL.

<sup>24</sup> Det kan vara att han är gift med barnets moder vid barnets födsel. Det framgår av 2 § FOL.

<sup>25</sup> 2 a § FOL. Det vill säga när domstolens beslut vunnit laga kraft. Om adoptionen skett i utlandet gäller den utländska myndighetens beslutsdag. Se prop. 2012/13:120 s. 53.

<sup>26</sup> 4 och 5 §§ FOL.

sammanlagda tiden av personens uppehållsrätt utan avbrott uppgår till minst ett år.<sup>27</sup>

### 8.2.5 Arbetstagare

Av Skatteverkets ställningstagande framgår att den inflyttade ska visa att han eller hon har uppehållsrätt med sådan varaktighet att personen kan antas komma att vistas i Sverige i minst ett år utifrån 3 och 4 §§ FOL. När det gäller arbetstagare som har fått en tillsvidareanställning föregås den ofta av en provanställning i upp till sex månader. Om avsikten är att provanställningen ska övergå till en tillsvidareanställning kan uppehållsrätten i regel antas ha sådan varaktighet att personen kan folkbokföras. Det är viktigt att man vid en bedömning av en framtida anställning beaktar anställningsformen och gör en noggrann kontroll av den framtida arbetsgivaren. Om det framkommer att det finns skäl att ifrågasätta anställningen ska anmälan avslås och personen får återkomma med ny anmälan när han eller hon har påbörjat sin anställning. När det gäller timanställning eller behovsanställning kan inte anställningskontraktet ensamt visa att personen har uppehållsrätt med sådan varaktighet att folkbokföring kan ske. Om personen inte kan lämna ytterligare uppgifter som kan styrka antingen utfört arbete eller garantera framtida arbete kan Skatteverket avslå anmälan om folkbokföring eftersom personen inte kunnat visa att han eller hon har uppehållsrätt med sådan varaktighet att det kan antas att personen har rätt att vistas i landet under minst ett år.<sup>28</sup>

### 8.2.6 Arbetssökande

I linje med folkbokföringslagen har Skatteverket i ett ställningstagande ansett att arbetssökande från annat land i Europeiska unionen (EU)/ Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) inte ska folkbokföras eftersom Skatteverket anser att de inte uppfyller varaktighetskravet på ett år. Anledningen till att Skatteverket inte folkbokför dessa personer är att de arbetssökande inte kan visa att de

---

<sup>27</sup> Skatteverkets ställningstagande (2015). *Upphållsrätt*, version 9.

<sup>28</sup> Skatteverkets ställningstagande (2015). *Upphållsrätt*, version 9.

kan antas ha uppehållsrätt i minst ett år.<sup>29</sup> Även om den arbetssökande har uppehållsrätt för att söka arbete kan de inte visa att de har uppehållsrätt i ett helt år.<sup>30</sup>

### 8.3 Utflyttning från Sverige

Vid utflyttning från Sverige ska en person avregistreras från folkbokföringen i det fall som han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år.<sup>31</sup> Det finns undantag för EU-parlamentariker eller utsända i statlig tjänst. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet. En person anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utanför Sverige om han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan i ett annat land minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden.<sup>32</sup> Vid dubbel bosättning är det precis som vid inflyttning en bedömning av samtliga omständigheter som bör göras.<sup>33</sup>

#### 8.3.1 Avregistrering från folkbokföringen

FOL reglerar när avregistrering från folkbokföringen ska ske. Den som avlider eller dödförklaras ska avregistreras från folkbokföringen.<sup>34</sup> Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. En person ska anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet om han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan där minst en gång i veckan eller i samma omfattning, men med en annan förläggning i tiden.

---

<sup>29</sup> 3 och 4 §§ FOL och EU-domstolens dom *Antonissen*, C-292/89, ECLI:EU:C:1991:80.

<sup>30</sup> Skatteverkets ställningstagande *Uppehållsrätt*, 2015-11-24, version 9. Jfr även Kammarrätten i Sundsvalls dom 3214-14 där frågan var om uppehållsrätt och rekvisitet heltäckande sjukförsäkring. Paret ansågs ha uppehållsrätt och skulle enligt kammarrätten folkbokföras.

<sup>31</sup> 20 § FOL. Avregistrering sker även vid dödsfall enligt 19 § FOL.

<sup>32</sup> 20 § FOL.

<sup>33</sup> RÅ 1996 not. 141.

<sup>34</sup> 19 § FOL.

När det gäller utsända i svenska statens tjänst, ska de inte avregistreras, utan kvarstå som fortsatt folkbokförda på den fastighet där de senast var folkbokförda. Tidigare var kravet att den utsände hade anknytning till en fastighet i Sverige, genom ägande eller innehav av bostadsrätt, för att personen efter ansökan fick medges att folkbokföras på annan fastighet än den där den utsände senast var folkbokförd. Den 1 januari 2014 trädde 14 § FOL i kraft. Bestämmelsen innebär en möjlighet att efter ansökan bli folkbokförd på en viss fastighet om de disponerar en bostad, oavsett vilken typ av bostad, i Sverige.<sup>35</sup> Det kan vara den utsände själv eller en familjemedlem som disponerar bostaden.<sup>36</sup>

Högsta förvaltningsdomstolen har tagit ställning till bland annat frågan om folkbokföring i Sverige för en svensk statstjänsteman. Mannen hade på grund av tidigare tjänstledighet för arbete i utlandet avregistrerats från folkbokföringen. Statstjänstemannen och hans familj blev heller inte folkbokförda under en period när han mellan utsändningarna vistades i Sverige. Statstjänsteman och hans familj invände att de hade ett boende i Sverige och kunde tillbringa en sjundedel av årets dagar under sin semester här, men domstolen ansåg att det inte vara tillräckligt för att de skulle anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige under minst ett år. I domen konstaterar HFD bland annat att 14 § FOL endast är tillämplig vid utsändande av en person som redan är folkbokförd i Sverige. HFD slår också fast att bestämmelsen i 14 § FOL innefattar ett undantag från kravet att en person ska folkbokföras på den fastighet där han eller hon är att anse som bosatt, men inte utgör något undantag från de krav som gäller för att folkbokföras efter inflyttning enligt 3 § FOL.<sup>37</sup>

En vistelse utom landet som är föranledd av uppdrag som ledamot av Europaparlamentet efter val i Sverige ska inte heller leda till avregistrering.

Den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> 14 § FOL.

<sup>36</sup> Prop. 2012/13:120 s. 87 f.

<sup>37</sup> HFD 2014 ref. 6.

<sup>38</sup> 21 § FOL.

## 8.4 Att flytta mellan de nordiska länderna

När det gäller folkbokföring för personer som flyttar mellan de nordiska länderna regleras det i en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring.<sup>39</sup> Syftet med en sådan överenskommelse är att en person inte ska vara folkbokförd i två olika system samtidigt och att påskynda registreringen i folkbokföringen och tilldelningen av personnummer i inflyttningsstaten.<sup>40</sup> En person som flyttar från Sverige till ett annat nordiskt land blir avregistrerad från folkbokföringen när han eller hon blir folkbokförd i inflyttningsstaten.<sup>41</sup> Det är inflyttningsstatens regler som avgör när man anses som bosatt.<sup>42</sup> Det finns ett undantag för vistelse under sex månader, dessa ses normalt inte som flyttning.<sup>43</sup>

Sammanfattningsvis är en grundläggande förutsättning för att en person ska folkbokföras att denne anses bosatt i Sverige enligt folkbokföringslagens regler, det vill säga kan antas komma att vistas i Sverige i minst ett år. Det är Skatteverket som gör denna bedömning. Frågan om folkbokföringen är alltså en prognos om personens fortsatta vistelse i Sverige. En person vars vistelse är tidsbegränsad och redan från början är avsedd att understiga ett år ska alltså inte folkbokföras. Om vistelsen förlängs ska folkbokföring ske så snart det är klart att personen har för avsikt att vistas i Sverige i ett år. Folkbokföring ska ske senast när vistelsen har varat i ett år.<sup>44</sup> Dygnsviloprincipen och tidsfristen på ett år är avgörande kriterier för bosättningen. När en person flyttar till Sverige, ska flytten anmälas till Skatteverket som gör folkbokföringsbedömningen och beslutar från vilken dag en person ska bli folkbokförd.<sup>45</sup> Det bör här betonas att personer som kommer hit måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige och kan endast folkbokföras om de uppfyller nödvändiga tillståndskrav.

---

<sup>39</sup> Lag(2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring.

<sup>40</sup> Prop. 2004/05:67 s. 9.

<sup>41</sup> Artikel 2 punkten 3 i lagen om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring.

<sup>42</sup> Artikel 3 punkten 1 i lagen om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring.

<sup>43</sup> Artikel 1 i lagen om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring.

<sup>44</sup> Prop. 1990/91:153 s. 134.

<sup>45</sup> 26 och 35 §§ FOL.

## 8.5 Särskilt om samordningsnummer

En person som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige, och inte har ett svenskt personnummer kan tilldelas ett samordningsnummer. Ett samordningsnummer är en identifikationsbeteckning för att undvika personförväxling eller för att underlätta att mellan myndigheter eller organisationer utbyta information om en person. För att kunna tilldelas ett samordningsnummer ställer Skatteverket vissa identitetskrav, exempelvis att kopia av ett pass uppvisas, eller att uppgift om födelseort preciseras. Dessa krav gäller även om uppgifter godkänts av utländsk myndighet eller om personen fått uppgifterna intygade av svensk ambassad i utlandet. Av administrativa skäl finns det även ett behov av att för efterlevande barn som bor i Sverige, registrera uppgift om föräldrar som avlidit men som aldrig varit bosatta i Sverige. Skatteverket tilldelar dock inte dessa avlidna personer något samordningsnummer. Detta innebär att Pensionsmyndigheten får använda fiktiva försäkringsnummer för dessa personer. Uppgifterna hos Pensionsmyndigheten stämmer därmed inte alltid överens med de uppgifter Skatteverket har tillgång till.

Samordningsnummer kan endast begäras av myndigheter och inte av den enskilde själv.<sup>46</sup> För en person som har ett samordningsnummer, men som senare blir folkbokförd kommer samordningsnumret att ersättas med ett svenskt personnummer. Samtliga tilldelade samordningsnummer är registrerade i folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna tas inte bort eller gallras, vilket ger möjligheter att kontrollera om personen tilldelats ett samordningsnummer. Det minskar risken för dubbla identiteter. Innan samordningsnummer tilldelas en person kontrollerar Skatteverket att personen inte genom tidigare bosättning i landet eller av annan anledning tilldelats personnummer eller samordningsnummer.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> 18 a § FOL och 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749).

<sup>47</sup> Skatteverkets PM om samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn. PM daterad 2014-08-18.



## 9 Social trygghet och folkrätt

Sverige har ratificerat flera internationella överenskommelser som berör rätten till social trygghet. Kapitlet är avsett att vara en introduktion och kartläggning av vilka internationella rättsakter som främst olika internationella organisationer antagit. De olika organisationernas verksamhet är beskrivna i kapitel 5 Internationella och nationella samarbeten. Kapitlet avser att beskriva syftet med rättsakterna, relationen till andra rättsakter, hur rättsakterna ratificeras, kontrollen av att rättsakterna följs och om de inte följs vilka rättsliga åtgärder finns. Kapitlet beskriver även Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

### 9.1 Metod för att införliva internationella rättsakter

En stat kan tillträda en överenskommelse genom att underteckna den och att överenskommelsen godkänns. I andra fall krävs för att en internationell överenskommelse ska bli bindande för en stat att den har ratificerat rättsakten efter undertecknandet. Ett beslut om ratifikation eller anslutning innebär att staten samtycker till att överenskommelsen blir rättsligt bindande för staten. Beroende på statens konstitutionella rätt kan vissa överenskommelser vara direkt tillämpliga för enskilda som kan åberopa bestämmelsen direkt inför en nationell domstol.<sup>1</sup> Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen ska överenskommelser med andra stater eller organisationer ingås av regeringen. Regeringen kan ge i uppdrag åt en förvaltningsmyndighet att ingå en internationell överenskommelse. I de fall en internationell överenskommelse förutsätter att en lag ändras eller upphävs krävs riksdagens

---

<sup>1</sup> Konstatinos, K. (1991) *Principles of International and European (except E.C.) Social Security Law*, in: Danny Pieters, *Miscellanea of the ERASMUS Programme of studies relating to Social Security in the E.C.*

godkännande innan regeringen ingår en internationell bindande överenskommelse. Internationella överenskommelser som ingåtts av Sverige måste på något sätt införlivas med svensk rätt för att bli gällande för svenska myndigheter och domstolar.

Det finns två metoder för att införliva internationella överenskommelser, inkorporering och transformering.

Inkorporering innebär att det i författningen anges att den internationella överenskommelsen gäller direkt i Sverige. Det är den metod som valts för den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.<sup>2</sup> Skatteavtal och avtal om social trygghet införlivas i svensk rätt genom inkorporering.

Transformering innebär att den internationella överenskommelsen översätts till svenska och tas in i svensk författning eller omarbetas till svensk författningstext. Lagstiftaren måste vara uppmärksam på att senare ändringar i gällande rätt inte kommer i konflikt med innehållet i överenskommelsen.<sup>3</sup>

De internationella rättsakterna handlar inte primärt om social trygghet, men kan vara av betydelse för social trygghet till exempel de internationella rättsakterna inom området för mänskliga rättigheter. Dessa innehåller grundläggande principer eller normer för att deklarerat att hela eller delar av det sociala trygghetsystemet ska ses som mänskliga rättigheter, exempelvis Europarådets sociala stadga (*European Social Charter*) och av indirekt betydelse är den europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Därutöver finns det rättsakter som uteslutande kan handla om social trygghet. Enligt internationell rätt kan även staterna sluta både bi- och multilaterala avtal inom social trygghet.<sup>4</sup> De multilaterala avtal som finns inom social trygghet är ofta framtagna av de internationella organisationerna. Exempel på detta är ILO och Europarådet som har tagit fram olika rättsakter för att på olika sätt och med olika verktyg integrera internationell standard för social trygghet och för att samordna reglerna för den nationella sociala

---

<sup>2</sup> Lag (1994) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>3</sup> DS 2016:38.

<sup>4</sup> Nickless J & Siedl H, (2004). *Co-ordination of Social Security in the Council of Europe, Short guide*, Council of Europe.

tryggheten. Medlemsstaterna i dessa organisationer ratificerar rättsakterna.<sup>5</sup>

## 9.2 Förenta Nationerna

År 1948 antog Förenta nationerna (FN) den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. De rättigheter som räknas upp i förklaringen har därefter vidareutvecklats bland annat i Europakonventionen och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från år 1966.

### 9.2.1 Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (AFMR)

FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är de mest betydelsefulla inom området för social trygghet. De båda rättsakterna aktualiserar frågan om skyddet för mänskliga rättigheter garanteras inom FN-systemet. Rättsakterna stadgar bland annat att alla i ett samhälle har rätt till social trygghet, rätt till ett liv som garanterar individer och dennes familj hälsa, välmående och sjukvård. Varje konventionsstat ska lämna in en rapport vart femte år som visar hur landet efterlever sina åtaganden. Rapporten granskas av kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Sverige ratificerade konventionen år 1977, men har inte ställt sig bakom tilläggsprotokollet som antogs år 2008. Tilläggsprotokollet ger enskilda rätt att vända sig till kommittén för sociala och ekonomiska rättigheter med individuella klagomål.

Även konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (*Convention on the rights of persons with disabilities 2008*) har Sverige ratificerat år 2008. När det gäller FN konventionerna är länderna fria att bestämma hur principerna ska uppnås. Medlemsstaterna kan ratificera konventionerna om de vill ansluta sig till dem. Sverige har anslutit sig till de ovan nämnda konventionerna.

<sup>5</sup> Konstatinos, K. (1991). *Principles of International and European (except E.C.) Social Security Law*, in: Danny Pieters, *Miscellanea of the ERASMUS Programme of studies relating to Social Security in the E.C.* Se även Pieters, D (2006). *Social Security: An Introduction to the Basic Principles.*

Den internationella konventionen för skydd migrerande arbetstagares och deras familjemedlemmars rättigheter (*The International Convention on the protection of the rights of All Migrants Workers and Members of their families*) antogs av FN:s Generalförsamling 1990 och trädde i kraft 2003, men ingen av EU:s medlemsstater har ratificerat denna. Konventionen föreskriver likabehandling för medborgare i andra länder som anslutit sig till konventionen, när det gäller social trygghet, och rätten till nödvändig hälso- och sjukvård för migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar. Konventionen definierar nödvändig vård som vård som krävs för att skydda eller att undvika irreparabla skador på personers hälsa.<sup>6</sup>

### 9.2.2 Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (IKMPR)

Sverige ratificerade den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter 1971 som trädde i kraft 1976.<sup>7</sup> För att granska att staterna efterlever konventionen har det inrättats en kommitté för de mänskliga rättigheterna (MR-kommittén) som granskar rapporterna. Genom ett tilläggsprotokoll ges möjlighet till individuella klagomål. När det gäller artiklarna i IKMPR stadgar dessa medborgerliga och politiska rättigheter såsom likhet inför lagen,<sup>8</sup> yttrandefrihet<sup>9</sup> och föreningsfrihet<sup>10</sup>. Konventionen har dessutom ett diskrimineringsförbud i artikel 3 eftersom konventionsstaterna är skyldiga att tillförsäkra lika rätt för män och kvinnor när det gäller konventionens rättigheter. I artikel 26 IKMPR framgår vidare att alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd utan att diskrimineras. Det innebär ett skydd mot all slags diskriminering som ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. I artikeln anges inte sociala rättigheter, men det har inom ramen för MR-kommitténs praxis kommit avgöranden rörande sociala rättig-

---

<sup>6</sup> Artikel 28 i konventionen. Se även ILO (2012). *Social Security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe, a legal analysis*.

<sup>7</sup> SÖ 1971:42.

<sup>8</sup> Artikel 14 IKMPR.

<sup>9</sup> Artikel 19 IKMPR.

<sup>10</sup> Artikel 22 IKMPR.

heter, bland annat avseende arbetslöshetsersättning<sup>11</sup> och olika former av pension.<sup>12</sup> Detta innebär dock ingen skyldighet för konventionsstaterna att införa sociala rättigheter i det nationella systemet men om staten har en rättslig reglering inom området för social trygghet får diskrimineringsförbudet i artikel 26 IKMPR betydelse.<sup>13</sup>

### 9.2.3 Internationella konventionen om sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter – IKESKR

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (IKESKR) antogs den 16 december 1966. Den ratificerades av Sverige år 1971 och trädde i kraft 1976. I konventionen fastslås arbetstagarnas rättigheter genom rätten till arbete<sup>14</sup> rätten till goda arbetsförhållanden<sup>15</sup>, och rätten till social trygghet<sup>16</sup>, rätten till en fullgod levnadsstandard<sup>17</sup> och rätten till hälsa<sup>18</sup>. Efterlevanden av artiklarna övervakats av en kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén). Det finns ett tilläggsprotokoll från 2008 som ger möjligheter för en enskild individ att klaga. Detta har Sverige inte ställt sig bakom.

Även i IKESKR finns ett diskrimineringsförbud som gäller för alla som befinner sig på en stats territorium. Diskrimineringsförbudet måste knytas till någon av rättigheterna i konventionen. Konventionsstaterna ska inrätta välfärdssystem och social trygghetssystem som ska finnas tillgängliga för alla. ESK-kommittén menar att staterna först ska identifiera vilka gruppen av befolkningen som är mest förfördelade och därefter vidta åtgärder för att garantera ett mer jämlikt åtnjutande av rättigheterna.<sup>19</sup>

I artikel 9 IKESKR framgår rätten till social trygghet och den är knuten till artikel 11 om fullgod levnadsnivå. Begreppet social trygghet ska tolkas brett och tolkningen av artikel 9 är knuten till ILO

---

<sup>11</sup> *Zwaan-de Vries v. The Netherlands* (182/1984).

<sup>12</sup> *Gueye v. France* (196/1985) och *Young v. Australia* (941/2000).

<sup>13</sup> Lind, A-S. (2009). *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionell rättslig studie*, Edita Västra Aros s. 185.

<sup>14</sup> Artikel 6 IKESKR.

<sup>15</sup> Artikel 7 IKESKR.

<sup>16</sup> Artikel 9 IKESKR.

<sup>17</sup> Artikel 11 IKESKR.

<sup>18</sup> Artikel 12 IKESKR.

<sup>19</sup> Lind, A-S. (2009). *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionell rättslig studie*, Edita Västra Aros s. 193.

konvention 102 om social trygghet. ESK-kommittén har konstaterat att brist på adekvat tillgång till social trygghet underminerar förverkligandet av konventionens övriga rättigheter. Det finns inga krav på hur sociala trygghetssystem ska utformas men ett minimum av rättigheter måste förverkligas för envar. Det innebär att en individ inte får bli föremål för en godtycklig begränsning av ett existerande socialt skydd. Icke diskriminering är ett villkor som ställs på staten. De villkor som uppställs för att få ta del av förmånerna ska var skäliga, proportionella och transparenta. De skyldigheter som ESK-kommittén menar att konventionsstaterna ska garantera tillgång till socialt trygghetssystem som ger en minsta förmånsnivå till alla individer och familjer så att de kan få grundläggande hälsovård, boende, vatten och mat.<sup>20</sup>

#### 9.2.4 FN:s konvention om barnets rättigheter

Konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Den ratificerades av Sverige 1990 och trädde i kraft samma år.<sup>21</sup> I stort sett alla länder i världen har anslutit sig till konventionen. Det finns ett betänkande med förslag om att barnkonventionen ska inkorporeras i svensk lag.<sup>22</sup> Barnkonventionen är den internationellt folkrättsligt bindande överenskommelse som ger alla barn upp till 18 år särskilda rättigheter.<sup>23</sup> Det handlar dels om medborgerliga och politiska rättigheter, dels om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) övervakar att konventionen följs.

I barnkonventionen finns grundläggande principer som gäller samtliga barn som vistas i landet. Det är förbudet mot diskriminering av barn<sup>24</sup>, kravet på att vid alla beslut som rör barn ta särskild hän-

<sup>20</sup> Lind, A-S. (2009). *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionell rättslig studie*, Edita Västra Aros s. 206.

<sup>21</sup> SÖ 1990:20 och prop. 1989/90:107.

<sup>22</sup> SOU 2016:19. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

<sup>23</sup> Artikel 1 i barnkonventionen.

<sup>24</sup> Artikel 2 i barnkonventionen. De diskrimineringsgrunder som nämns i artikel 2 är ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala

syn till barnets bästa<sup>25</sup>, barnets rätt till liv och utveckling<sup>26</sup> samt barnets rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som berör honom eller henne.<sup>27</sup> Enligt artikel 24 erkänner konventionsstaterna barnets rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna ska sträva efter att säkerställa att inget barn är berövat sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård. Det är en grundtanke i konventionen att barn har fullt och lika människovärde. Barnrättskommittén har uttalat att artikel 2 särskilt förbjuder eventuell diskriminering på grund av barnets ställning som ensamkommande eller åtskild från sina föräldrar, eller som flykting, asylsökande eller migrant. Skyldighet till icke-diskriminering kräver enligt kommittén att staterna aktivt identifierar enskilda barn och grupper av barn som kan behöva särskilt stöd för att deras rättigheter ska erkännas och kunna fullgöras. Tillämpningen av principen om icke-diskriminering och samma rättigheter innebär emellertid inte att alla barn ska behandlas exakt lika. Det kan krävas särskilda åtgärder för enskilda eller grupper av barn så att deras rättigheter ska bli tillgodosedda.

Enligt artikel 3.1 ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Artikel 3.2 slår fast att staten är skyldig att tillförsäkra barnet det skydd och den omvårdnad som behövs för barnets välfärd. Barnkonventionen utgår från vårdnadshavarnas och familjens viktiga roll såväl i barnets liv och utveckling som för att tillvarata barnets rättigheter. I inledningen till konventionen anges att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för barnets utveckling och välfärd samt att familjen därför bör ges nödvändigt skydd och bistånd. Detta kommer bl.a. till uttryck i artiklarna 5 och 18. Enligt artikel 5 ska staterna respektera det ansvar och de rättigheter och skyldigheter som tillkommer vårdnadshavare på ett sätt som står i överensstämmelse med den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga ge lämplig ledning och råd då barnet utövar de rättigheter som erkänns i konventionen. Av

---

ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt (jämför artikel 2.2 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter).

<sup>25</sup> Artikel 3 i barnkonventionen.

<sup>26</sup> Artikel 6 i barnkonventionen.

<sup>27</sup> Artikel 12 i barnkonventionen.

artikel 18 framgår att vårdnadshavarna har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling och att barnets bästa för dem ska komma i främsta rummet. Vidare framgår att staterna ska ge lämpligt bistånd till vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran.

Det anges också att staterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som de är berättigade till. Enligt artikel 22 ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus, eller anses som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga förfaranden, får lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av de tillämpliga rättigheter som anges i konventionen och i andra internationella instrument rörande mänskliga rättigheter eller humanitär rätt som staterna tillträtt. Detta gäller oberoende av om barnet kommer ensamt eller är åtföljt av sina föräldrar eller någon annan person. Bland de rättigheter som erkänns i konventionen finns även rätten i artikel 26.1 för varje barn att åtnjuta social trygghet, innefattande socialförsäkring (jämför artikel 9 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter). Enligt artikeln ska staten vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa denna rätt i enlighet med sin nationella lagstiftning. Konventionen anger alltså att barnet har rätt att "åtnjuta" social trygghet snarare än rätt "till" social trygghet. Detta eftersom barnets ekonomiska trygghet i allmänhet hänger samman med vårdnadshavarnas ekonomiska situation. Det framgår inte närmare av artikeln i vilken omfattning social trygghet ska åtnjutas eller vad som avses med socialförsäkring. Artikel 26 gäller dock samhällets ekonomiska stöd till barn. Artikeln begränsas av den förutsättning som finns i artikel 4, det vill säga att staterna ska genomföra konventionen till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete.

Barnrättskommittén har uttalat att förverkligandet av barnets rätt till social trygghet är en viktig beståndsdel för att garantera små barn (upp till åtta års ålder) en grundläggande levnadsstandard i överensstämmelse med deras rättigheter. Artikel 27 ger barn rätt till den levnadsstandard som krävs för deras utveckling. Enligt artikeln har föräldrarna huvudansvaret för att säkra denna rättighet. Vid behov måste staterna i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen



för sina resurser bistå föräldrarna i detta ansvar och vid behov ge barnet bistånd.

### 9.2.5 Konvention angående flyktingars rättsliga ställning (FN:s flyktingkonvention)

Flyktingkonventionen är ett grundläggande internationellt skydds-nät. Sverige ratificerade 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning och 1967 års tilläggsprotokoll om flyktingars rättsliga ställning 1954 respektive 1967.<sup>28</sup> Den har bestämmelser om likabehandling rörande social trygghet, men Sverige har gjort vissa reservationer avseende detta.

I konventionen finns grundläggande internationella bestämmelser om flyktingskap, bland annat kriterier för när en person ska betraktas som flykting. Enligt artikel 23, som har rubriken ”Understöd av det allmänna”, ska en flykting tillerkännas samma behandling som statens egna medborgare i fråga om understöd och bistånd från det allmänna. Artikel 24 innehåller bestämmelser om rättigheter som tillkommer en flykting i tillflyktslandet med avseende på arbetslagstiftning och socialförsäkring. Av artikeln följer att flyktingar, som lovligen vistas inom landet, ska tillerkännas samma behandling som landets egna medborgare beträffande socialförsäkring. I artikel 24 i konventionen framgår att fördragsslutande stater ska tillerkänna flyktingar *samma behandling* som statens egna medborgare beträffande socialförsäkring, bland annat bestämmelser rörande moderskap.

Flyktingkonventionen är införlivad i EU:s skyddsgrundsdirektiv<sup>29,30</sup> som är en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem. I direktivet finns bestämmelser som ger personer som har beviljats

---

<sup>28</sup> Prop. 1954:134.

<sup>29</sup> Artikel 29 i direktivet 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet. Direktivet arbetades om genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

<sup>30</sup> Skälen 4, 23 och 24 i ingressen samt EU-domstolens dom i de förenade målen C-443/14, *Alo*, och C-444/14, *Oso*, ECLI:EU:C:2016:127, punkt 29.

internationellt skydd tillgång till sociala trygghetssystem samt sociala förmåner (Kapitel 12).

### 9.3 Internationella arbetsorganisationen

Internationella arbetsorganisationen (*International Labour Organisation, ILO*) som egentligen har sitt huvudsakliga område inom arbetsrätten har även bidragit till att utveckla den internationella rätten inom området för social trygghet. Det finns åtta ILO-konventioner som räknas som kärnkonventioner och som berör grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet, exempelvis angående diskriminering i arbetslivet och avskaffande av barnarbete och tvångsarbete. Sverige har ratificerat dessa samt de grundläggande konventionerna på den social trygghetens område vilka kommer att tas upp nedan. Att Sverige har ratificerat ILO konventionerna innebär att dessa blir juridiskt bindande. En rekommendation, resolution eller deklaration är inte bindande men är avsedda att beaktas vid lagstiftning.<sup>31</sup>

De stater som anslutit sig till ILO:s konventioner ska rapportera om statens arbete för genomförandet av rättigheterna. Staterna måste ge nationella representanter för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer tillfälle att yttra sig över rapporterna. Rapporteringsskyldigheten slås fast i ILO:s konstitution och varierar mellan de olika konventionerna. För de åtta grundläggande konventionerna om mänskliga rättigheter ska rapporter lämnas in vartannat år.

ILO-konvention nr 102 om minimistandard inom social trygghet<sup>32</sup> innehåller nio sociala risker och bestämmelser om likabehandling för de som inte är medborgare, men är bosatta i staterna som ratificerat konventionen. De nio riskerna är sjukvård, sjukförmåner, arbetslöshetsförmåner, pension, arbetsskador, familjeförmåner, moderskapsförmåner, invaliditetsförmåner och efterlevandeförmåner. Den stat som ratificerar konventionen måste införa skydd för minst tre av riskerna där en av dessa måste vara arbetslöshet, pension, arbetsskada, invaliditet, eller efterlevandeförmån. För varje indi-

---

<sup>31</sup> Skr. 2013/14:52.

<sup>32</sup> ILO: konvention nr 102 (om minimistandard för social trygghet antagen i Geneve den 28 juni 1952). För en utförligare diskussion, se Pieters, D. (2006). *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*.

viduell risk så måste en viss del av populationen täckas av skyddet.<sup>33</sup> Dessutom anges minimistandarder när det gäller förmånernas storlek. Dessa måste vara tillräckliga för en standardförmånstagare, där man utgår ifrån att standardförmånsmottagaren är en man, med fru och två barn.<sup>34</sup>

Under mellankrigstiden antogs två multilaterala överenskommelser. En av dessa är konventionen om likabehandling vid arbets-skadeersättning (*The Equality of Treatment (Accident compensation) 1925*) Nr 19 enligt vilken staterna ska behandla andra medborgare och deras anhöriga på samma sätt när det gäller arbetsskador, utan att det finns bosättningskrav i den aktuella staten. Den ger även rätt att exportera arbetsskadeförmånen, om den rätten ges för statens egna medborgare. Sverige har ratificerat denna.<sup>35</sup>

Den andra är konventionen om sammanläggning av pensionsrättigheter för migranter (*The maintenance of Migrants Pensions Rights convention 1935*) nr 48 som reglerar sammanläggning av pensionsrättigheter och dess beräkning samt möjligheten att exportera pensionsrättigheter. Sverige har inte ratificerat den, men den är fortfarande gällande för de medlemsstater som ratificerade den. Konventionen har dessutom ersatts av en annan konvention (*Maintenance of Social Security Rights Convention nr 157*) som enbart Sverige, Spanien, Filipinerna och Kirgizstan har ratificerat. Därför finns ingen möjlighet för staterna att välja vilka sociala risker som ska omfattas, utan konventionen är tillämplig på de grenar av den sociala tryggheten som gäller i staten. Konvention nr 157 är tillämplig för alla sociala trygghetssystem oavsett om de är baserade på avgifter eller inte. Personer som omfattas är de som omfattas av lagstiftningen i någon av avtalsstaterna samt deras familjemedlemmar. Den tillämpliga lagstiftningen är oftast den där personen utför ekonomisk aktivitet. I de fall personen är icke yrkesaktiv, är det lagstiftningen i bosättningslandet som är tillämplig. De grundläggande principerna för samordning är också en del av konventionen. Konventionen kompletteras av en rekommendation gällande bibehållande av socialförsäkringsrättigheter, (*The Maintenance of Social Security Rights Recommendation 1983*) nr 167. Den innehåller modellbestämmelser

---

<sup>33</sup> För de flesta risker gäller att det är 50 procent av alla anställda eller 20 procent av alla bosatta.

<sup>34</sup> Det finns tre olika metoder för att beräkna detta.

<sup>35</sup> Se ratificeringar för Sverige.

vid slutande av bi- och multilaterala avtal inom området för social trygghet och lösningar för problem som kan uppstå vid samordning, bland annat gemensamma definitioner, tillämplig lagstiftning och alternativa metoder för bibehållande av rättigheter och administrativa bestämmelser.<sup>36</sup>

Sverige har även ratificerat delar av konventionen om likabehandling inom social trygghet (*Equality of Treatment Social Security Convention 1962*) nr 118 som täcker samma sociala risker som nämns i konvention nr 102. Konventionen ger möjlighet för staterna att själva välja vilka artiklar, det vill säga förmåner som ska ratificeras. Sverige har ratificerat konventionen 118 för följande förmåner, sjukvård, sjukförmåner, moderskapsförmåner, arbetskadeförmåner och arbetslöshetsförmåner. Konventionen innehåller även de grundläggande principerna för sociala trygghetsförmåner som avtalslutande staterna ska beakta. I denna konvention, till skillnad från bland annat nr 102, 121, 128 gäller likabehandlingen endast de som är medborgare i en stat som också har ratificerat konventionen. Därutöver finns det administrativa bestämmelser för att underlätta för de olika staternas administration.<sup>37</sup> Sverige har även ratificerat konvention nr 121, om förmåner vid yrkesskada.<sup>38</sup> Förmånerna vid yrkesskada omfattar både sjukvård och kontantförmåner. Förmånerna ska utgå så länge sjukdomstiden består. Konventionen har en förteckning över yrkessjukdomar. Förteckningen kan användas av myndigheter och för att godkänna en yrkessjukdom.

ILO konvention 128 om invaliditet- ålder och efterlevandeförmåner är ratificerad av Sverige.<sup>39</sup> Konventionen innehåller definitioner av vilka risksituationer som omfattas, personer som omfattas och normer för beräkning av förmåner. Förmånerna ska enligt konventionen utges under hela tiden som arbetsoförmågan består eller till dess att förmåner vid ålderdom i stället inträder.

ILO konvention 130 om läkarvård och kontanta sjukförmåner ratificerade Sverige 1971.<sup>40</sup> Konventionen anger att medlemslandet ska garantera ett visst minimiskydd avseende läkarvård och kontant-

<sup>36</sup> Hirose, K. Nicac, M. och Tamagano, E. (2011). *Social Security for Migrant Workers*, ILO.

<sup>37</sup> Konstatinos, K. (1991). *Principles of International and European (except E.C.) Social Security Law*, in: Danny Pieters, Miscellanea of the ERASMUS Programme of studies relating to Social Security in the E.C.

<sup>38</sup> Prop. 1969:15.

<sup>39</sup> Prop. 1968:39.

<sup>40</sup> Prop. 1970:21.

förmåner vid sjukdom på grund av inkomstbortfall på grund av arbetsoförmåga. Rätten till kontantförmåner får begränsas, men begränsningen får inte avse kortare tid än 52 veckor för varje fall av arbetsoförmåga.

Konvention 159 om yrkesinriktad rehabilitering och arbete ratificerade Sverige 1984.<sup>41</sup> Konventionen syftar till att stärka möjligheterna för personer med funktionshinder att erhålla, behålla och bli befördrad i lämpligt arbete.

Konvention 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet ratificerades av Sverige 1990.<sup>42</sup> Konventionen behandlar frågan om ersättning vid arbetslöshet och är en kompletterande konvention till ILO 102. Enligt konvention 168 ska medlemsstaten vidta lämpliga åtgärder för skydd vid arbetslöshet. Skyddet bör vara utformat så att det bidrar till att främja full, produktiv och fritt vald sysselsättning. Det ska inte ta bort incitament för att arbeta. Konventionen innehåller bestämmelser om personkretsen och villkor för ersättningen. Även rekommendation 202 om nationellt socialt grundskydd har antagits av ILO 2012. Med nationellt socialt grundskydd avses nationellt utformade garantier om grundläggande social trygghet som syftar till att förhindra eller minska fattigdom, sårbarhet och socialt utanförskap. Även om det finns brister avseende grundläggande social trygghet i många länder så konstaterar ILO att social trygghet i någon form finns i samtliga medlemsländer. I många länder har system för nationellt socialt grundskydd nyligen införts eller utvidgats. Rekommendationens materiella innehåll kan delas upp i fyra huvuddelar: syfte och grundläggande principer, inrättandet av ett nationellt socialt grundskydd, nationella strategier för utvidgning av den nationella sociala tryggheten och rekommendationer i fråga om uppföljning. Rekommendationen ger vägledning om hur medlemsstaterna kan införa ett nationellt socialt grundskydd för att utöka den sociala tryggheten för så många människor som möjligt. Andra viktiga principer som medlemmarna enligt punkten 3 i rekommendationen bör tillämpa vid utformningen av ett nationellt socialt grundskydd är exempelvis:

---

<sup>41</sup> Prop. 1983/84:81.

<sup>42</sup> Se ratificering för Sverige.

- Att skyddet gäller för alla och envar och grundas på social solidaritet.
- Att rätten till förmåner fastställs i nationell lagstiftning.
- Att förmånerna är adekvata och förutsebara.
- Icke-diskriminering, jämställdhet och lyhördhet inför särskilda behov.
- Social delaktighet, inbegripet personer inom den informella ekonomin.

Innehållet i det inrättade nationella sociala grundskyddet ska, enligt ett särskilt avsnitt i rekommendationen, vara utformat på ett sätt som åtminstone säkerställer att alla behövande, under hela livs-cykeln, har tillgång till nödvändig hälso- och sjukvård och till en grundläggande inkomsttrygghet. Rekommendationen har inte för-anlett några åtgärder i Sverige.<sup>43</sup>

## 9.4 Europarådet

Europarådet har två konventioner som inrättats för skydd för de mänskliga rättigheterna, Europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter (Europakonventionen, 1950) och den europeiska sociala stadgan. För att en stat ska kunna beviljas medlemskap i Europarådet måste Europakonventionen ratificeras. Europakonventionen ratificerades av Sverige år 1953 och utgör svensk lag sedan den 1 januari 1995 genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt 2 kap. 19 § Regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) prövar staternas skyldighet att leva upp till sina åtaganden enligt Europakonventionen. Europadomstolens avgöranden är rättsligt bindande för den berörda staten.

---

<sup>43</sup> Skr. 2013/14:52.

Den europeiska sociala stadgan, som trädde i kraft i februari 1965, är en internationell överenskommelse som utarbetades inom Europarådet under tiden 1953–1961. Den öppnades för undertecknande i Turin den 18 oktober 1961 och Sverige ratificerade den ursprungliga stadgan 1962.<sup>44</sup> Vissa förpliktelser undantogs dock från ratifikation. Efter regeringsbeslut den 17 maj 1979 utsträcktes ratifikationen något.<sup>45</sup> Den reviderade versionen av stadgan ratificerade av Sverige 1998.<sup>46</sup> Den europeiska sociala stadgan är inte svensk lag.

#### 9.4.1 Europakonventionen

Europakonventionen ger ingen rätt till social trygghet, utan denna anges i den Europeiska sociala stadgan, vilken kompletterar konventionen. Europakonventionen ska tillförsäkra personer rättigheter och friheter som framgår av bestämmelserna. Dessa är främst civila och politiska rättigheter, bland annat rätten till liv, tortyrförbud, förbud mot slaveri, rätten till privatliv och rätt till en rättvis rättegång.

Europakonventionen var från början avsedd att skydda medborgerliga rättigheter. Även om Europakonventionen i sig inte ger rätt till social trygghet kan den åberopas i mål om social trygghet. Inom området för social trygghet är det artiklarna 6, 8, 14 och protokoll nr 1 och 12 som kommer att tas upp då det är främst dessa som har betydelse inom området för social trygghet.

Artikel 6 som handlar om rättvis rättegång åberopades redan under 1960-talet då en person nekades rättvis rättegång i ett mål om social trygghet. Europadomstolen hade en restriktiv inställning och menade att de endast prövade mål om civila rättigheter eller skyldigheter och att social trygghet föll utanför detta område. Europadomstolens inställning ändrades under 1980-talet, i samband med att ett antal personer blivit nekade muntlig förhandling i mål om social trygghet. Det gäller bland annat målen *Feldbrugge*<sup>47</sup> och *Deumeland*<sup>48</sup>. Domstolen bedömde att social trygghet kan falla under

<sup>44</sup> SÖ 1962:57 och prop. 1962:175.

<sup>45</sup> SÖ 1979:16.

<sup>46</sup> SÖ 1962:57 respektive SÖ 1998:35 samt prop. 1962:175 respektive prop. 1997/98:82.

<sup>47</sup> *Feldbrugge v. the Netherlands*, application number 8562/79. Avgörande den 29 maj 1986. Målet rörde ersättning vid sjukdom.

<sup>48</sup> *Deumeland v Germany*, application number 9384/81. Avgörande den 29 maj 1986. Hon ansåg att hon inte fick en rättvis rättegång i mål rörande någon slags tilläggspension för efterlevande.

tillämpningsområdet för att få en rättvis rättegång.<sup>49</sup> Domstolen tog först ställning till om målen rörde civila rättigheter. Domstolen konstaterade att artikel 6 Europakonventionen inte enbart gäller privaträttsliga tvister.<sup>50</sup> Domstolen fastställde kriterier för att klarlägga när social trygghet skulle ses som civila rättigheter.<sup>51</sup>

I mål som har rört indragning, nedsättning eller avslag på en social trygghetsförmån har ofta artikel 8 i Europakonventionen åberopats. Artikel 8 handlar om respekt för familjelivet och privatlivet. I *Anderson and Kullman* målet, hade sökanden fått ekonomiskt stöd för att den egna inkomsten var för låg för att denne skulle kunna försörja familjen.<sup>52</sup> Kvinnan var hemmafru och tog hand om barnen. Vid en ny ansökan om fortsatt ekonomiskt stöd fick de avslag, men erbjöds en daghemsplats för barnen för att kvinnan skulle kunde börja arbeta. Vid domstolsprocessen åberopades respekten för familjelivet och privatlivet för att de fick avslag på förmånen och att hon ville vara hemma med sina barn. Europadomstolen konstaterade att Europakonventionen inte garanterar rätt till offentligt bidrag som ekonomiskt stöd. Även om konventionen stadgar respekt för familjelivet kan det inte krävas att staterna ska ge ekonomiskt stöd för att en förälder ska vara hemma och ta hand om barnen. Även i målet *Petrovic* ställdes frågan om social trygghetsförmån faller in under rätt till familjeliv.<sup>53</sup> Mannen Petrovic sökte om föräldrapenning för att vara hemma med det nyfödda barnet, men han fick avslag med anledning av att den nationella lagstiftningen stadgade att endast mamman kunde begära föräldrapenning. Europadomstolen konstaterade att eftersom staten beviljade föräldrapenning, ska den visa respekt för familjelivet och föräldrapenningen faller inom artikel 8 tillämpningsområde och det kan var en diskriminerande behandling att inte bevilja föräldrapenningen till mannen. Samma resonemang har förts när det gäller förmåner till barn.<sup>54</sup>

---

<sup>49</sup> *Salesi v. Italy*, application number 13023/87. Avgörande den 26 februari 1993.

<sup>50</sup> *König v. Germany*, application number 6232/73. Avgörande den 28 juni 1978. Domstolen höll fast vid sitt ställningstagande. För att bedöma om en rättighet var civil så var det inte en juridisk klassifikation utan det var innehållet och effekten av ifrågavarande rättighet.

<sup>51</sup> Kapuy, K. (2007) Social Security and the European Convention on Human Rights: How an Odd Couple has become presentable. *European Journal of Social Security* 2007/3.

<sup>52</sup> *Andersson och Kullman v. Sweden*, application number 11776/85. Avgörande den 4 mars 1986.

<sup>53</sup> *Petrovic v. Austria*, application number 20458/92. Avgörande den 27 mars 1998.

<sup>54</sup> *Okpiz v. Germany*, application number 59140/00. Avgörande den 25 oktober 2005.



## Diskrimineringsförbudet i Europakonventionen

Artikel 14 i Europakonventionen har fått en stor betydelse för utvecklingen av sociala rättigheter. Den kan inte tillämpas självständigt utan måste kopplas till en annan artikel i konventionen. Artikel 14 i Europakonventionen förbjuder diskriminering för de rättigheter som är skyddade i konventionen. Diskrimineringsgrunderna är kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet börd eller ställning i övrigt. När artikel 14 åberopas bör tre frågor beaktas.<sup>55</sup>

1. Är det en rättighet som är skyddad av Europakonventionen?
2. Är det en olikbehandling av personer i samma situation?
3. Kan olikbehandlingen objektivt rättfärdigas?

För att kunna rättfärdiga olikbehandling krävs att den är objektivt motiverad och i proportion till syftet. Det är troligtvis svårare att rättfärdiga vissa av diskrimineringsgrunderna, exempelvis diskriminering på grund av kön, hudfärg och religion.

I målet *Stec*, fastslog Europadomstolen att sociala trygghetsförmåner faller inom ramen för protokoll 1 och att diskrimineringsgrunderna kan åberopas samtidigt. Artikel 14 kompletterar därför de andra bestämmelserna i Europakonventionen och protokollet och är endast tillämplig tillsammans med en annan artikel i konventionen.<sup>56</sup>

I målet om *Gayguzus* berördes även frågan om diskriminering. Målet rörde en avgiftsbaserad förmån, som han sökte när hans arbetslöshetsersättning hade upphört.<sup>57</sup> Gaygusyz var lagligen bosatt i Österrike och hade betalat avgifter för arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten nekade honom förmånen med motiveringen att han inte var österrikisk medborgare. Europadomstolen menade att artikel 14 och artikel 1 i protokollet nr 1 var tillämplig när han nekades pensionsförmånen. Europadomstolen konstaterade att olikbehandlingen utgjorde en direkt diskriminering, då han hade nekats förmånen på

<sup>55</sup> Se Peers, S. Hervey, T. Kenner, J. Ward, A. (2014). *The EU Charter of Fundamental Rights – a commentary*, C.H.BECK, Hart Publishing.

<sup>56</sup> *Stec and others v. United Kingdom*, application number 65731/01. Avgörande den 12 april 2006.

<sup>57</sup> *Gaygusuz v. Austria*, application number 17371/90. Avgörande den 16 september 1996.

grund av sin nationalitet. Dock kunde diskrimineringen rättfärdigas med tungt vägande argument. Den österrikiska regeringen lyfte fram argument om att länderna har ett särskilt ansvar för sina medborgare och måste tillse deras behov. För andra argumentet var att Österrike inte var bunden av ett internationellt avtal som medförde skyldighet att bevilja förmånen till turkiska medborgare. Europadomstolen underkände dessa argument och konstaterade att det utgjorde diskriminering enligt artikel 14 Europakonventionen. I målet *Poirrez* som kom efter *Gaygusuz* handlar också om tilläggsprotokoll 1 tillsammans med artikel 14. Europadomstolen menade att en icke avgiftsfinansierad förmån också ingår i de förmåner som omfattas i protokoll nr 1 (skydd av egendom). Klaganden som hade en funktionsnedsättning ansökte om ett bidrag som avslogs med anledning av att han inte var fransk medborgare. Han hade tidigare ansökt om franskt medborgarskap vilket hade avslagits. Europadomstolen menade att enligt tilläggsprotokoll 1 behövde inget samband finnas mellan rätten till bidraget och skyldigheten att betala in till systemet. Att stänga ute utländska medborgare i förhållande till socialt bistånd kan därför utgöra diskriminering även om de inte direkt bidragit till trygghetssystemet.<sup>58</sup>

Efter dessa två avgöranden existerade två olika linjer vilket medförde ett oklart rättsläge, vilket Europadomstolen tydliggjorde i målet *Stec*.<sup>59</sup> Den konstaterade att det inte ska göras en distinktion mellan avgiftsbaserad och icke-avgiftsbaserade förmåner. I målet *Stec* handlade det om en icke avgiftsfinansierad förmån som var skattefinansierad och inte alls beroende av att avgifter betalas in. Sammanfattningsvis konstaterades att när en person kan hävda en rättighet i nationell lagstiftningen är en välfärdsförmån, är förmånen skyddad av artikel 1 i protokollet oavsett om den är avgiftsbaserad eller icke avgiftsbaserad.

Artikel 1 i Protokoll nr 12 till Europakonventionen är en generell icke-diskrimineringsbestämmelse. Syftet med bestämmelsen är att utvidga diskrimineringsförbudet och skydda rättigheter utanför konventionen. Det öppnar upp för att tillämpa bestämmelser som inte finns i konventionen. Enligt diskrimineringsförbudet i artikel 14

---

<sup>58</sup> *Kona Poirrez v. France* application nr 40892/98. Avgörande den 30 september 2003.

<sup>59</sup> *Stec and others v. United Kingdom*, application number 65731/01. Avgörande den 12 april 2006.

Europakonventionen skyddas de rättigheter som finns i konventionen. Diskrimineringsgrunderna är dock identiska i de båda artiklarna, vilket kan skapa förvirring. Det bör nämnas att protokoll nr 12 endast ratificerats av 18 länder sedan det trädde i kraft, vilket innebär att i flera länder kan den enskilde inte åberopa det generella diskrimineringsförbudet. Sverige har inte undertecknat eller ratificerat protokoll nr 12.<sup>60</sup> Dessutom finns det inga domar gällande social trygghet angående protokoll nr 12.

### Den europeiska balken om social trygghet

*The European Code of Social Security* (1964) antagen av Europarådet, är en konvention som har en liknande utformning som ILO 102, och omfattar samma nio sociala risksituationer. Den sätter en viss standard för förmånsnivåerna.<sup>61</sup> Den generella ratificeringen innebär att medlemsstaterna i Europarådet ska välja ut minst sex sociala risker.<sup>62</sup> Det tillhörande protokollet kräver att det antas åtta risker. Det innebär att för dessa utvalda risker ska staten tillämpa konventionen. Sverige har ratificerat sjukvård, moderskap (och från protokollet) sjukdom, arbetslöshet, pension, familj, invaliditet och efterlevandeförmåner. Belgien, Nederländerna, Tyskland och Luxemburg har dessa ratificerat alla delarna av konventionen.<sup>63</sup> Det är möjligt för staterna att endast ratificera konventionen, men det är inte möjligt att ratificera enbart det tillhörande protokollet. Det finns en alternativ ratificering som ställer högre krav på statens sociala trygghets-system. Staterna kan i så fall välja tre risker där minst en måste vara arbetslöshet, pension, arbetsskada, invaliditet eller efterlevandeförmån. Dessutom är den alternativa ratificeringen inte lika enkel som den generella, det behövs ett tillstånd från Europarådet och rapporter och statistik ska lämnas in. Det ska visa att skyddsnivån för riskerna är högre än de krav som ställs i konventionen. Det

---

<sup>60</sup> Skr. 2005/06:95.

<sup>61</sup> Utgångspunkten är en standardförmånstagare, som är en man med fru och två barn.

<sup>62</sup> Vissa sociala risker, exempelvis pension räknas som tre och sjukvård som två och då behöver staten ta en risk till exempelvis arbetslöshet, för att uppnå kravet på miniratificering. Sverige har ratificerat 1965.

<sup>63</sup> ILO (2012). *Social Security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe*.

innebär bland annat att statens system redan täcker in fler personer, förmånsnivåerna är högre än som krävs i konventionen.<sup>64</sup>

Genom *The revised European Code of Social Security (1990)* har Europarådet satt högre minimistandarder än de i den tidigare konventionen och protokollet. Det är bara ett dokument, det finns inget tilläggsprotokoll till den omarbetade versionen. För varje risk finns det minimistandard, krav för att bli berättigad till förmånen, beräkningssätt, perioder som förmånen kan utbetalas och karenstider. Förändringarna har inneburit att förmånsnivåerna blivit högre och nya förmåner har tagits med och vissa förmåner har preciserats. Den omarbetade konventionen är mer flexibel. Exempelvis är inte arbetsskador reglerade i ett separat system i alla medlemsstater. Arbetsskaderegleringen kan vara en del av sjukvården, sjukförmåner eller av invaliditetsförmåner. Det innebär att när dessa medlemsstater ratificerar sjukvård, sjukförmåner eller invaliditet uppfyller de automatiskt minimikraven på arbetsskador. Ett annat syfte med den omarbetade konventionen var att göra den könsneutral, man har inte kvar den stereotypa standardförmånstagaren, det vill säga en man med fru och två barn.<sup>65</sup> Den omarbetade versionen har en ratificeringsprocess som beror på om staten har accepterat artikel 12 rätt till social trygghet i Europeiska sociala stadgan eller i den europeiska konventionen om rätt till social trygghet. Om staten har ratificerat artikel 12 behöver den bara välja en risk. Om den inte har antagit artikel 12 i någon av rättsakterna ska tre risker väljas. Det finns därmed en koppling mellan konventionen och den sociala stadgan. Staternas efterlevnad av konventionen övervakas av den europeiska ministerkommittén för den sociala stadgan.

#### 9.4.2 Den europeiska sociala stadgan

Den europeiska sociala stadgan syftar till att garantera sociala rättigheter samt höja levnadsstandarden och öka den sociala välfärden. Stadgan innehåller bestämmelser om arbetsmarknadspolitik, arbets-

---

<sup>64</sup> Nickless, J. (2002). *European Code of Social Security, short guide*, Council of Europe.

<sup>65</sup> Konstatinos, K. (1991). *Principles of International and European (except E.C.) Social Security Law*, in: Danny Pieters, *Miscellanea of the ERASMUS Programme of studies relating to Social Security in the E.C.*

villkor, arbetarskydd, förenings- och förhandlingsrätt, socialförsäkring och andra sociala trygghetsanordningar samt familjepolitik.

Den europeiska sociala stadgan tillkom bland annat för att Europakonventionen inte hade några bestämmelser om sociala rättigheter. På EU-nivå kan den anses återspegla Europakonventionen. Europakonventionen har inte heller något krav på att skapa ett socialt trygghetssystem och ger ingen rätt till förmåner. Tilläggsprotokollet från 1988 lägger till rättigheter om jämställdhet i arbetslivet, arbetstagaren rätt till information, äldres stöd till socialt skydd. Sverige har även ratificerat tilläggsprotokollet.

I den sociala stadgan från 1961 framgår att alla fördragsslutande stater vartannat år ska skicka en rapport till Europarådet som granskas av europeiska kommittén för sociala rättigheter gällande hur de artiklar man antagit tillämpas. Rapporterna blir offentliga när de når Europarådet. Rapporteringssystemet förändrades år 2006 och stadgan är indelade i fyra tematiska grupper, vilket innebär att varje artikel rapporteras var fjärde år.

Efter ett ministermöte 1990 tillsattes en kommitté som bland annat föreslog ett protokoll om att behandla kollektiva klagomål som ett komplement till rapporteringssystemet och att stadgan skulle revideras. Syftet med den omarbetade sociala stadgan var att utveckla ett skydd mot problem som fattigdom och social utslagning, rätten till bostad samt skydd för när anställningar avslutas. Sammantaget infördes åtta nya rättigheter. Sverige ratificerade den reviderade stadgan 1998 (i kraft 1999) och protokollet om det kollektiva klagomålet.<sup>66</sup> Det är det första internationella instrumentet som medger att sociala rättigheter avgörs i en internationell instans. Kommittén fattar besluten och dessa kan inte överklagas. Stadgan övervakas av den europeiska kommittén för sociala rättigheter. Besluten handlar om staterna har tillämpat stadgan på ett tillfredställande sätt. Beslutet skickas till ministerkommittén och till den parlamentariska församlingen och blir efter fyra månader offentliggjord. Det kan innebära att en rekommendation riktas mot staten. Staten måste i så fall året efter rapportera om uppföljning av frågan.

Den sociala stadgan har som nämnts ovan 19 grundläggande ekonomiska och sociala rättigheter som bland annat omfattar rätt till arbete och skälig lön, rätt till skydd för barn och ungdomar, rätt

---

<sup>66</sup> Prop. 1997/98:82.

till social trygghet, rätten till social och medicinsk assistans samt rätten att utöva förvärvsarbete utomlands. Den sociala stadgan innehåller alltså mer än social trygghet och staterna måste ratificera minst tio artiklar där fem av dessa måste vara en av de grundläggande rättigheterna. Till dessa räknas två artiklar som är relaterade till social trygghet, det vill säga rätt till social trygghet, och rätt till social and medicinsk assistans.

### *Social trygghet*

Stadgan anger att det ska finnas ett system för social trygghet som skyddar mot olika sociala risksituationer. Den anger inte på vilket sätt staterna ska organisera de sociala trygghetssystemen. Systemet ska vara kollektivt finansierat, vilket innebär att det finansieras genom bidrag från arbetsgivare eller genom skatt. När det finansieras genom skatt ska likabehandlingsprincipen respekteras.<sup>67</sup> Ersättningarna ska motsvara en skälig nivå och vara högre än fattigdomströskeln<sup>68</sup> När det gäller arbetslöshet måste de arbetssökande under en inledande period kunna tacka nej till erbjudande om arbete som inte motsvarar kompetens utan att förlora förmåner.<sup>69</sup> Gällande arbetslöshetsersättningar ska utbetalningar ske under en skälig tid.<sup>70</sup>

Stadgans personkrets (enligt appendix) omfattar medborgare i det egna landet och medborgare från ett annat land som ratificerat stadgan av det skydd stadgan ger. Dock omfattas flyktingar och statslösa.<sup>71</sup> Många av rättigheterna är knutna till att personer utövar ekonomisk verksamhet, de flesta rättigheterna rör arbetstagarnas sociala rättigheter.<sup>72</sup>

Artikel 12 p. 3 i den sociala stadgan innebär en skyldighet för staten att både inrätta och förbättra det sociala trygghetssystemet. Artikelns preciserar minimistandarder för vem som omfattas, förutsättningarna för förmåner och krav för att bli berättigad. Det

---

<sup>67</sup> Lind, A-S. (2009). *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionell rättslig studie*, Edita Västra Aros s. 253.

<sup>68</sup> Se Eurostat uträkning ”risk at poverty”.

<sup>69</sup> Conclusion XVIII-1 Austria. s. 20.

<sup>70</sup> Lind, A-S. (2009). *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionell rättslig studie*, Edita Västra Aros s. 253.

<sup>72</sup> Lind, A-S. (2009). *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionell rättslig studie*, Edita Västra Aros) s. 238.

omfattar personer som är lagligen bosatta eller arbetar på statens territorie. Sverige har förvisso inte accepterat artikel 12 p. 4, men av artikeln framgår att staterna måste säkerställa att de grundläggande principerna om likabehandling, export, sammanläggning säkerställs genom bi- eller multilateral avtal eller på annat sätt. Det innebär att artikeln är tillämplig på medborgare från andra konventionsstater som bott eller arbetat i annan stat än hemlandet och som i värdlandet erhållit rättigheter. Även egenföretagare täcks av artikelns tillämpningsområde. Staterna har inte rätt att reservera vissa sociala trygghetsförmåner till sina egna medborgare och kan inte heller diskriminera på grund av nationalitet. Staten har dock rätt att ställa bosättningskrav som villkor för erhållandet av förmåner.<sup>73</sup>

Rätten till social och medicinsk assistans innebär en skyldighet för staterna att tillhandahålla social och medicinsk assistans till de som inte har tillräckliga tillgångar för att kunna leva ett anständigt liv och tillfredsställa sina grundläggande behov. Nivån på det sociala biståndet ska respektera fattigdomströskeln. Rätten till medicinskt stöd inkluderar fri hälsovård. I ett beslut från kommittén fastslogs att alla personer som vistas illegalt i en konventionsstat har rätt till medicinskt stöd. Denna rätt ska garanteras alla. Hälsovård är en förutsättning för mänsklig värdighet och ska inte nekas illegala immigranter.<sup>74</sup> Sammantaget innebär det att endast i de fall individen har tillräckliga resurser kan det offentliga neka att utge stöd.<sup>75</sup>

Det kan vara värt att notera förhållandet mellan den sociala stadgan till både Europakonventionen och den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, rättighetsstadgan.

## 9.5 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

I artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen stadgas att unionen ska bygga på värdena respekt för människors värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter.

<sup>73</sup> Conslusion 2004, Lithuania s. 370. Bosättningskrav på fem år har ansett skäligt. Jämför med rörlighetsdirektivets femårsperiod.

<sup>74</sup> *FIDH v. France* Collective complaint nr 14/2003.

<sup>75</sup> Conclusions XIII-1 Spain, s. 745.

Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

En rättsakt om grundläggande principer som har bäring på området för social trygghet är Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, (rättighetsstadgan).<sup>76</sup> Syftet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är att stärka skyddet av de grundläggande rättigheterna och göra dem mer synliga. Rättigheterna i rättighetsstadgan grundas på människans värdighet och har antagits till skydd för mänskliga rättigheter. Initiativet till ett första utkast av stadgan togs av Rådet år 1999. EU-domstolen hade under en längre tid redan påtalat att mänskliga rättigheter omfattades av de allmänna rättsprinciperna inom EU-rätten och skyddades av domstolen.<sup>77</sup> Rättighetsstadgan var till en början ett politiskt dokument, där de europeiska institutionerna åtog sig att respektera de mänskliga rättigheterna. År 2006 började EU-domstolen att referera till rättighetsstadgan i sina domar, något som generaladvokaterna gjort tidigare i sina yttranden. Genom domstolens agerande blev rättighetsstadgan en auktoritär juridisk text utan att det fanns någon juridisk möjlighet att genomdriva rättigheter och skyldigheter. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 har det samma juridiska rättsverkan som fördraget. Stadgan är därför en del av primärrätten.<sup>78</sup>

I artiklarna 51–53 i rättighetsstadgan anges under vilka förutsättningar den är tillämplig. Enligt artikel 51 riktar sig stadgan till EU:s institutioner och till medlemsstaterna när de tillämpar EU-rätten. Dessa ska respektera rättighet och iaktta principer och främja tillämpningen av rättighet och principen inom deras kompetensområde. I samma artikel anges att stadgan inte förändrar unionsrättens tillämpningsområde eller att unionens uppgifter ändras. Det innebär att befogenheter och uppgifter i fördragen står fast.

Formuleringen i artikel 51 kan uppfattas som otydlig med vad som avses med att medlemsstaterna ”tillämpar unionsrätten”. EU-domstolen förtydligade stadgans tillämpningsområde i målet *Åkerberg*

<sup>76</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2000/C 364/01. EGT C 364/1, 18.12.2000.

<sup>77</sup> EU-domstolens dom *Stauder* C-29/69, ECLI:EU:C:1969:57.

<sup>78</sup> Artikel 6.1 TEU. Se även Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrükikoda.



*Fransson* genom att fastslå att stadgan är tillämplig i samtliga fall när en nationell lagstiftning regleras av unionsrätten men även nationell lagstiftning som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.<sup>79</sup> Det innebär att begreppet tillämpa unionsrätten ska förstås på ett brett sätt.

Å andra sidan i förhandsavgörandet i *Dano*, hade den hänskjutande domstolen ställt frågan om rättighetsstadgans artiklar 1 och 20 som handlar om människans värdighet och likhet inför lagen medgav att de tyska icke avgiftsfinansierade förmånerna kunde begränsas till pengar för hemresa för icke förvärvsaktiva. EU-domstolen slog fast att medlemsstaterna inte tillämpar unionsrätt när de fastställer de materiella villkoren för beviljande av de särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna. Domstolen menar att rättighetsstadgan inte är en utökning av unionens befogenheter. Det är alltså en viss revidering av begreppet tillämpning av unionsrätten.<sup>80</sup>

Artikel 52 och 53 i rättighetsstadgan begränsar sakområdet för stadgan. Det görs i rättighetsstadgan en skillnad mellan rättigheter och principer. Rättigheterna innebär att vissa av de grundläggande rättigheterna kan hävdas i en nationell domstol. Principer är målsättningar som ska iakttas och är beroende av en närmare precisering i unionsrättslig och nationell lagstiftning. Endast de rättigheter som är absoluta enligt Europakonventionen åtnjuter ett absolut skydd i rättighetsstadgan.<sup>81</sup>

Övriga rättigheter kan begränsas under de förutsättningar som anges i artikel 52.1. För det första måste begränsningar ha stöd i lag och vara förenliga med rättighetens väsentliga innehåll. För det andra måste en begränsning, med beaktande av proportionalitetsprincipen, vara nödvändig och svara mot ett legitimt syfte. Gällande tolkning av rättigheterna anges i artikel 52.3 att de, i den mån de korresponderar med rättigheter i Europakonventionen, ska ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Bestämmelsen hindrar dock inte att unionsrätten ger rättigheterna ett mer långtgående skydd. På samma sätt ska enligt artikel 52.4 de rättigheter som korresponderar med

<sup>79</sup> EU-domstolens beslut *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C: 2013:280, punkten 21, Se även EU-domstolens dom, *AMS*, C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2.

<sup>80</sup> EU-domstolens dom *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, punkten 88. Se även Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrükikoda s. 379 som utvecklar resonemanget.

<sup>81</sup> Lebeck, C. (2013). *EU-stadgan om grundläggande rättigheter: en introduktion*, Studentlitteratur i Lund.

grundläggande rättigheter i medlemsstaternas konstitutionella traditioner tolkas i samstämmighet med dessa<sup>82</sup>. Att rättigheterna ska tolkas i samstämmighet med Europakonventionen och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner ger egentligen inte heller mycket konkret ledning för tolkningen. I slutändan är det EU-domstolen som kommer att avgöra hur stadgan ska tolkas.

Artikel 53 reglerar relationen mellan stadgan, Europakonventionen, nationella konstitutioner och internationella konventioner rörande grundläggande rättigheter. Stadgan får inte tolkas så att den inskränker rättigheter som erkänns i unionsrätten, i Europakonventionen och annan internationell rätt, eller medlemsstaternas författningar.<sup>83</sup> Frågan i *Melloni*-målet handlade om tolkning av artikel 53 i rättighetsstadgan. EU-domstolen förtydligade att stadgan, när den är tillämplig, ska ha företräde framför rättighetsskydd i nationell grundlag, även i de fall då nationell grundlag ger ett mer långtgående skydd än EU-stadgan.<sup>84</sup> I praktiken innebär detta att nationella myndigheter och domstolar är fria att tillämpa rättighetsskyddet i den egna grundlagen, så länge detta inte äventyrar EU-rättens företräde, enhetlighet och verkan.<sup>85</sup>

### 9.5.1 Sociala rättigheter i rättighetsstadgan

Stadgan ska garantera rättsäkerhet och förtydliga de sociala rättigheterna. Den är indelad i sju kapitel, som är följande; värdighet, frihet, jämlikhet, solidaritet, medborgarens rättigheter, rättsskipning och allmänna bestämmelser. Stadgans bestämmelser kan sägas åter spegla bestämmelser i Europakonventionen, men baseras även på medlemsstatens författningstraditioner, Europeiska Sociala stadgan, och EU stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare

<sup>82</sup> EUT 2007/C 303/02.

<sup>83</sup> För en närmare förklaring av principer och rättigheter se Lind, A-S. (2009). *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionell rättslig studie*, Edita Västra Aros s. 292 ff och Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrükikoda s. 377 ff.

<sup>84</sup> EU-domstolens dom *Melloni*, C-399/11 2013:107, punkterna 58–59.

<sup>85</sup> Ritleng, D. (2014) Lärdomar av EU-domstolens parallella domar i målen Åkerberg Fransson och Melloni, *Svensk Juristtidning* 2014. Enligt den nationella domstolen kunde detta tolkas som att en unionsrättsakt som bedömts förenlig med EU-stadgan kunde åsidosättas enligt artikel 53, om rättsakten var oförenlig med en medlemsstats nationella rättighetsskydd. En sådan tolkning kunde EU-domstolen inte godta, eftersom det skulle innebära att principen om unionsrättens företräde åsidosattes.

samt andra internationella konventioner som EU eller medlemsstaterna anslutit sig till. Stadgan är unik i internationell rätt, då innehållet är både civila, politiska rättigheter men även ekonomiska och sociala och kulturella rättigheter.<sup>86</sup>

I artikel 21 bekräftas principerna om jämlikhet och icke-diskriminering och det föreskrivs om särskilt skydd om rättigheterna för bland annat barn. I artikel 20 anges således att alla människor är lika inför lagen. I artikel 21.1 anges att all diskriminering på grund av kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, tillhörighet till nationell minoritet ska vara förbjuden. I artikeln anges också att inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Enligt artikel 23 ska jämställdhet mellan kvinnor och män säkerställas på alla områden. I artikel 24 stadgas slutligen att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. I stadgans fjärde avdelning erkänns rättigheter och principer såsom skyddet av familjen och artiklarna 34 och 35 i vilka det framgår rätt till social trygghet respektive hälso- och sjukvård.

Artikel 34 i rättighetsstadgan omfattar inte enbart social trygghet utan även socialt bistånd. Definitionen av social trygghet och socialt bistånd är den definition som finns i EU:s rättsakter, om inte den nationella rätten går utöver dessa när det gäller personkrets och den materiella lagstiftningen. I syfte att bekämpa social utestängning ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt bistånd<sup>87</sup> och socialt stöd<sup>88</sup> till boende.

I målet *Kamberaj*<sup>89</sup>, tolkade EU-domstolen artikel 34 i rättighetsstadgan för att bedöma om en medlemsstat skulle ge bostadsstöd till en tredjelandsmedborgare, var det en rättighet eller en princip. Det var i målet även fråga om att tolka termen grundläggande förmåner

---

<sup>86</sup> Vansteenkiste, S. Shoukens, P. Monserez, L. (2011) *European union competencies in the field of social security*, Leuven.

<sup>87</sup> Baserat på artikel 3.3 och 9 i TEU och artikel 153 i fördraget. Indikerar att även baserat på artikel 30 och 31 i den Europeiska sociala stadgan, rätt till socialt stöd och stöd till boendet.

<sup>88</sup> Kopplat till artikel 13 i europeiska sociala stadgan.

<sup>89</sup> EU-domstolens dom *Kamberaj* C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233.

samt om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.<sup>90</sup> Enligt den aktuella medlemsstatens lagstiftning skulle de medel som var avsatta för bostadsstöd fördelas mellan olika språkgrupper, och beroende på om dessa var unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare. Kamberaj, som var tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd, argumenterade för att det var i strid mot de skyldigheter som fanns i direktivet, att inte behandla tredjelandsmedborgare på samma sätt som medborgarna i unionen. Domstolen påpekar även att grundläggande förmåner inkluderar mat, boende och vård och hänvisade till artikel 34 i rättighetsstadgan, unionen ska respektera rätten till socialt stöd och stöd i boendet som är avsedda att trygga en värdig tillvaro för de som saknar medel. EU domstolen menade att det var den nationella domstolen som skulle tolka direktivet i ljuset av principerna i rättighetsstadgan.

Enligt artikel 35 ska var och en ha tillgång till förebyggande hälsovård och medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis. En hög nivå av skydd för människors hälsa ska säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder. EU har inte ett system för hälso- och sjukvården och hur medlemsstaterna väljer att organisera hälso- och sjukvård tillhör den enskilda medlemsstatens kompetens, vilket även framgår av artikeln. Tillämpningen av artikeln är därför begränsad eftersom ingen EU-institution är ansvariga för förebyggande hälsovård. Å andra sidan har alla medlemsstater ett nationellt hälso- och sjukvårdssystem och artikel 35 rättighetsstadgan är tillämplig när den tillämpar unionsrätten. Bestämmelser inom unionsrätten som kan påverka de nationella sjukvårdssystemen är förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och direktiv 2011/24/EU om patientrörlighet.

Den andra meningen i artikel 35 som hänvisar till policy inom unionen föreslår ett brett tillämpningsområde för artikel 35. Det innebär att om en medlemsstat inte kan tillförsäkra enskilda en hög nivå av hälsovård kan detta strida mot artikel 35.<sup>91</sup> Det finns inga av-

---

<sup>90</sup> Rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. EUT L 343, 23.12.2011, p. 1–9.

<sup>91</sup> Peers, S. Hervej, T. Kenner, J. Ward, A. (2014). *The EU Charter of Fundamental Rights – a commentary*, C.H.BECK, Hart Publishing s. 954.

görande från EU-domstolen med hänvisning till artikel 35 i rättighetsstadgan.

Rätten till hälso- och sjukvård är relaterade till andra mänskliga rättighetsakter, som FN-stadgan, IKESK, och barnkonventionen och ILO konventioner.

### 9.5.2 Relationen Europeiska social stadgan, rättighetsstadgan och Europakonventionen

Som inledningsvis nämndes har skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna har förstärkts och utvecklats under åren. En viktig roll i den utvecklingen är att EU-domstolen i fler mål har hänvisat till rättighetsstadgan i sina avgöranden för att tolka EU-lagstiftningen. Det som kan noteras är att EU-domstolen när det gäller de sociala rättigheterna inte alltid tar hänsyn till bestämmelserna i den Europeiska Sociala stadgan. I vissa fall har därför EU-domstolen tolkat bestämmelserna motsatt till den tolkningen som getts av kommittén för sociala rättigheter för den omförhandlade europeiska sociala stadgan. Det kan bli en utmaning att försöka uppnå en ”länk” mellan rättighetsstadgan och europeiska sociala stadgan för att garantera liknande tolkningar av liknande sociala rättigheter.<sup>92</sup>

Utöver den sociala stadgan och rättighetsstadgan finns det ett tredje system för skydd av mänskliga rättigheter nämligen den ovan beskrivna Europakonventionen, som EU har anslutit sig till. Skyddet för de mänskliga rättigheterna ska därmed säkerställas av EU-domstolen, Europadomstolen såväl som de nationella domstolarna.

---

<sup>92</sup> Vansteenkiste, S. Shoukens, P. Monserez, L. (2011). *European union competencies in the field of social security*, Leuven.. Se även EU-domstolens dom C-341/05, *Laval un Partneri Ltd mot svenska byggnadsarbetarförbundet* ECLI:EU:C:2007:809.



## 10 Rätt till fri rörlighet och likabehandling inom EU

Europeiska unionen (EU) ska vara ett område utan inre gränser där frihet, säkerhet och rättvisa samt fri rörlighet för personer garanteras.<sup>1</sup> I Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, herefter EUF-fördraget, stadgas fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Den fria rörligheten för arbetstagare har allt sedan det europeiska samarbetets början varit en av dess grundpelare. Från att den fria rörligheten ursprungligen bara gällt för arbetstagare och egenföretagare har rätten till den fria rörligheten utvecklats till att omfatta alla unionsmedborgare.

Den generella likabehandlingsprincipen är en helt central rättsprincip för att möjliggöra och säkerställa dessa medborgerliga grundpelare, vilket är grunden till att fri rörlighet och likabehandling berörs gemensamt i detta kapitel.

Rätten för personer att resa in, uppehålla sig, arbeta och ta del av sociala förmåner under samma förutsättningar som medborgarna i den mottagande staten är utvecklad och detaljreglerad i den sekundär-rättsliga lagstiftningen. Bestämmelserna i sekundärrätten, som är särskilt relevanta för rätten till fri personrörlighet 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 och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet)<sup>2</sup>, Europaparlamentets och Rådets förordning (EU)

---

<sup>1</sup> Artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen (FEU).

<sup>2</sup> EUT L 158/77, 30.4.2004.

nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, (förordning 492/2011)<sup>3</sup> och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>4</sup>. Dessa regelverk utgår ifrån principen om likabehandling, vilket innebär att likartade situationer ska behandlas lika om det inte finns godtagbara skäl för att särbehandla. Bestämmelserna i förordning 883/2004 beskrivs närmare i kapitel 11. Likabehandlingsprincipen innebär att diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EUF-fördragets tillämpningsområde.<sup>5</sup> Den finns även reglerad inom vissa särskilda områden, exempelvis stadgas för arbetstagare att den fria rörligheten ska säkerställas inom unionen och all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden när det gäller arbetstagarens anställning och arbetsvillkor.<sup>6</sup> Även egenföretagaren har rätt att fritt etablera sig och tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat på samma villkor som den statens företagare.<sup>7</sup>

Direkt diskriminering förekommer om en bestämmelse i nationell rätt direkt gör åtskillnad mellan personer i likartade situationer. Indirekt diskriminering är en neutral bestämmelse som inte öppet gör skillnad mellan olika persongrupper men försvårar för andra medlemsstaters medborgare vid en gränsöverskridande situation jämfört med statens egna medborgare. Om diskriminering föreligger kan denna rättfärdigas om det finns sakliga skäl. Dessa ska dock inte gå längre än nödvändigt enligt proportionalitetsprincipen. EU-domstolens rättspraxis har vidare utvecklat under vilka förutsättningar en nationell regel som är diskriminerande kan rättfärdigas.

---

<sup>3</sup> EUT L 141/1, 27.5.2011.

<sup>4</sup> EUT L 166/1, 30.4.2004.

<sup>5</sup> Artikel 18 i EUF-fördraget.

<sup>6</sup> Artikel 45 EUF-fördraget.

<sup>7</sup> Särskilt artiklarna 45, 49 och 56 EUF-fördraget.



## 10.1 Den fria rörligheten och vilka persongrupper som omfattas

Olika persongrupper har olika rättigheter gällande fri rörlighet och likabehandling och omfattas i viss mån av olika regelverk. I avsnittet beskrivs den rättsliga ställningen för arbetstagare, arbetssökande familjemedlem, studenter, övriga unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare. Dessa olika kategorier definieras i rättsakterna och har utvecklats genom EU-domstolens rättspraxis. Utöver den fria rörligheten för arbetstagare och andra persongruppen tas även tjänsterörligheten upp eftersom den fria rörligheten för tjänster och etableringsrätten (egenföretagare) liksom utsändning kan vara andra rörlighetssituationer där frågor om social trygghet kan bli aktuella.

### 10.1.1 Arbetstagare

Grunden för fri rörlighet för arbetstagare är artikel 45 i EUF-fördraget. Det omfattar även ett förbud mot diskriminering kopplat till anställning. Ytterligare bestämmelser som syftar till att uppnå de mål för den fria rörligheten som uppställs i bland annat artikel 45 i EUF-fördraget finns i förordning 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet. En annan del av regelverket som avser att förstärka den fria rörligheten för personer är artikel 48 i EUF-fördraget, enligt vilken EU ska vidta nödvändiga åtgärder inom området för det sociala trygghetssystemet för att genomföra den fria rörligheten för arbetstagare och egenföretagare. Artikel 48 i EUF-fördraget är den primärt rättsliga grunden för förordning 883/2004, men även artikel 45 i EUF-fördraget har betydelse.<sup>8</sup>

Arbetstagarna ska likabehandlas när det gäller anställning, lön och övriga villkor relaterade till anställning.<sup>9</sup> Den fria rörligheten och likabehandling innebär en rätt att anta erbjudande om anställning, förflytta sig och uppehålla sig i en medlemsstats territorium i syfte att arbeta. Den innebär också en rätt att stanna kvar efter att

---

<sup>8</sup> Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund s. 60 f.

<sup>9</sup> Artikel 45 i EUF-fördraget.

anställningen har upphört.<sup>10</sup> För att artikel 45 i EUF-fördraget ska tillämpas krävs att det handlar om en gränsöverskridande situation.

Artikel 45 i EUF-fördraget gäller endast arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat. Arbetstagare som är tredjelandsmedborgare, men som bor och arbetar i en EU/EES-stat omfattas alltså inte av artikeln.<sup>11</sup>

### Arbetstagarbegreppet i primärrätten

Arbetstagarbegreppet som ligger till grund för tillämpningen av reglerna om fri rörlighet i artikel 45 i EUF-fördraget är ett begrepp med EU-rättslig innebörd, som har vidareutvecklats genom i EU-domstolens rättspraxis. Några av de centrala rättsfallen går igenom nedan.

EU-domstolen har konstaterat att ett anställningsförhållande kännetecknas av att det är en person som under en viss tid mot ersättning utför arbete av ekonomiskt värde åt en annan under dennes ledning.<sup>12</sup> Det ska också vara ett verkligt och faktiskt arbete.<sup>13</sup>

Personer som under perioder av rehabilitering och individuella återanpassningsprogram sökt förmåner grundat på att de varit arbetstagare har bedömts olika av EU-domstolen beroende på om arbetet har ansetts vara ett faktiskt arbete av ekonomiskt värde. I målen nedan ges en sammanfattning av hur EU-domstolen har tolkat arbetstagarbegreppet.

I målet *Betray*, som rörde en person som deltog i ett rehabiliteringsprogram som staten bekostade, ansågs Betray inte vara arbetstagare eftersom han inte ansågs utföra en faktisk ekonomisk aktivitet.<sup>14</sup> I *Trojani*-målet, som rörde en man som arbetade för Frälsningsarmén cirka 30 timmar per vecka enligt ett individuellt

---

<sup>10</sup> Artikel 45.3 i EUF-fördraget. Det innebär även en rätt att stanna kvar efter att anställningen har upphört. Det framgår uttryckligen i artikel 45 EUF-fördraget ett undantag från fri rörlighet för arbetstagare, då det inte omfattar anställning i offentlig tjänst. Alltså kan en stat anställa enbart egna medborgare för offentliga tjänster. Det har motiverats med medlemsstaternas legitima intresse av att förbehålla statens egna medborgare ett antal tjänster som har samband med utövandet av offentlig makt och skydd för allmänna intressen. Undantaget kan inte användas för att diskriminera personer som redan anställts, se EU-domstolens dom *Kommissionen v. Belgien*, C-149/79, ECLI:EU:C:1982:195.

<sup>11</sup> Artikel 1 i förordning 492/2011.

<sup>12</sup> EU-domstolens dom *Lawrie-Blum*, C- 66/85, ECLI:EU:C 1986:284.

<sup>13</sup> EU-domstolens dom *Levin*, C-53/81 ECLI:EU:C 1982:105.

<sup>14</sup> EU-domstolens dom *Betray* C-344/87 ECLI:EU:C:1989:226.

återanpassningsprogram för vilket han fick husrum och fickpengar, bedömdes det annorlunda. EU-domstolen uttalade, som tidigare, att det arbete som utförs ska vara ett verkligt och faktiskt arbete som normalt tillhör arbetsmarknaden. Detta ska bedömas genom att beakta arbetsmetoder, anpassningsprogrammets innehåll, vilka sysslor som utförs och dess villkor. EU-domstolen ansåg vidare att det anlägganden nationella domstolen att undersöka om de sysslor som Trojani utförde kunde anses vara ett arbete i EUF-fördragets mening.<sup>15</sup>

*Ninni-Orasche*-målet rörde en kvinna som endast hade arbetat två och en halv månad i en tidsbegränsad anställning i Österrike. Hon sökte arbete, men hittade ingen anställning utan började i stället studera och ansökte om utbildningsbidrag i Österrike. Frågan var om hon kunde ses som arbetstagare i enlighet med artikel 39 i EG-fördraget (numera artikel 45 i EUF-fördraget). Den österrikiska regeringen ansåg att hon hade skapat en situation som arbetstagare därför att hon ville uppnå arbetstagarstatus för att kunna komma i åtnjutande av utbildningsbidraget. EU-domstolen ansåg att även om det var en kortare anställning kunde numera artikel 45 i EUF-fördraget vara tillämplig under förutsättning att det är ett verkligt och faktiskt arbete. Invändningen om att hon skulle ha skapat situationen för att få tillgång till förmånerna ska, enligt EU-domstolen, inte tillmätas någon betydelse i bedömningen av arbetstagarstatus.<sup>16</sup>

Deltidsarbete kan också ses som arbete, om det inte är av så ringa omfattning att det betraktas som marginellt och sidoordnat.<sup>17</sup> Det finns heller inga krav på minimilön eller att man ska kunna försörja sig. Till exempel har EU-domstolen bedömt att artikel 45 i EUF-fördraget är tillämplig för praktikanter som fått ersättning som enbart gjort det möjligt för dem att täcka sina behov och där ersättningen inte har bedömts som ersättning för utfört arbete.<sup>18</sup> Gränsarbetare<sup>19</sup>, som arbetar i en medlemsstat, men som är bosatta i en annan, omfattas också av artikel 45 i EUF-fördraget. Artikel 45 gäller även för ”omvända gränsarbetare”, det vill säga en person

---

<sup>15</sup> EU-domstolens dom *Trojani* C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488.

<sup>16</sup> EU-domstolens dom *Ninnie Orasche* C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600.

<sup>17</sup> EU-domstolens domar *Levin*, C-53/81, ECLI:EU:C:1982:81 och *Meeusen*, C-337/97 ECLI:EU:C:1999:284.

<sup>18</sup> EU-domstolens domar *Bernini*, C-3/90, ECLI:EU:C:1992:89; *Kranemann* C-109/04, ECLI:EU:C:2005:187 och *Raccanelli*, C-94/07, ECLI:EU:C:2008:425.

<sup>19</sup> Se EU-domstolens dom *Geven* C-213/05, ECLI:EU:C:2007:438.

som är bosatt och arbetar i en medlemsstat fortsätter att arbeta där men sedan väljer att bosätta sig i en annan medlemsstat.<sup>20</sup>

En person kan alltså kvalificera sig som arbetstagare enligt artikel 45 i EUF-fördraget även om han eller hon arbetar få timmar, har ett tidsbegränsat kontrakt eller har en låg ersättning. När man ska bedöma om en person anses vara arbetstagare, ska en helhetsbedömning göras av alla omständigheter.<sup>21</sup> Enligt EU-domstolens rättspraxis ska begreppet arbetstagare inte tolkas restriktivt.<sup>22</sup>

### Arbetstagarbegreppet i sekundärrätten

Förordning 492/2011 är det regelverk som genomför de mål som bland annat uppställs i artikel 45 i EUF-fördraget. Förordningen är relevant endast för arbetstagare. Det finns ingen definition av arbetstagare i förordningen utan begreppet är detsamma som i artikel 45 EUF-fördraget.<sup>23</sup> Det innebär att arbetstagare inom ramen för förordningen inte ska definieras nationellt, utan det är ett begrepp med EU-rättslig innebörd.<sup>24</sup> Även i rörlighetsdirektivet ska definitionen av arbetstagare ses som ett EU-rättsligt begrepp som inte får definieras nationellt.<sup>25</sup>

Även förordning 883/2004 har till syfte att underlätta den fria rörligheten för arbetstagare. När det gäller definitionen av arbetstagare i förordning 883/2004, finns det en skillnad jämfört med det ovan redogjorda arbetstagarbegreppet. Förordning 883/2004 använder begreppet "anställd" men ger inte någon definition av utan hänvisar till den nationella lagstiftningen inom sociala tryggheten. Arbetstagardefinitionen kan alltså skilja sig åt mellan de olika medlemsstaterna. Dock får medlemsstaternas arbetstagarbegrepp inte vara diskriminerande. EU-domstolen slog redan tidigt fast att förordning 883/2004 ska tolkas i ljuset av fördragsbestämmelsen. Förordningens rättsliga grund, numera artikel 48 i EUF-fördraget, ska tolkas

<sup>20</sup> EU-domstolens domar *Ritter-Coulais*, C-152/03, ECLI:EU:C:2006:123 och EU-domstolens dom *Hendrix* C-287/05, ECLI:EU:C:2007:494.

<sup>21</sup> EU-domstolens dom *Nimmie Orasche* C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600.

<sup>22</sup> EU-domstolens dom *Unger* C-75/63 ECLI:EU:C:1964:19.

<sup>23</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*. s. 149.

<sup>24</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*. Det är en arbetsrättslig definition.

<sup>25</sup> EU-domstolens domar *Levin*, C-53/81, ECLI:EU:C: 1982:81 och *Unger* C-75/63 ECLI:EU:C:1964:19. Se även Guild, E. Peers, S, Tomkin, J. (2014). *The EU Citizenship Directive*.

i enlighet med dess syfte, det vill säga att främja fri rörlighet för arbetstagare. Tanken om den fria rörligheten för arbetstagare skulle annars förlora betydelse om medlemsstaternas olika definitioner användes. Vidare har domstolen i *Unger*-målet framhållit att både fördragets och förordningens syften ska beaktas och att begreppet arbetstagare inte ska tolkas snävt utan kan även omfatta personer som varit anställda. Detta avgörande innebär även att även personer som är mellan arbeten kan ses som arbetstagare i förordningens mening.<sup>26</sup>

### 10.1.2 Arbetsökande

Artikel 45 i EUF-fördraget är grunden för fri rörlighet för arbetstagare, men även de som söker arbete i en annan medlemsstat kan omfattas av arbetstagarbegreppet. En arbetstagare behåller sin ställning som arbetstagare även under en period då han eller hon tillfälligt inte kan arbeta som vid olycksfall eller sjukdom.<sup>27</sup>

EU-domstolen har även uttalat att en person som har förlorat sitt arbete men som söker ett annat, förvisso har förlorat sin status som arbetstagare men ska ändå ses som arbetstagare.<sup>28</sup> Att anses som arbetstagare har betydelse för att kunna åberopa likabehandlingsprincipen i förordning 492/2011 och att vara berättigad till sociala förmåner. Det innebär att det finns en distinktionslinje mellan arbetsökande som aldrig har arbetat de som har förlorat sitt arbete.

Rätten till fri rörlighet för arbetstagare i artikel 45 i EUF-fördraget omfattar även arbetsökandens rätt att flytta och söka anställningar och uppehålla sig i en annan EU/EES-stat. I målet *Antonissen* konstaterade EU-domstolen att bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare inte utgör något hinder för att i lagstiftningen i en medlemsstat föreskriva att en medborgare från en annan medlemsstat som rest till den första medlemsstaten kan tvingas lämna den statens territorium om denne efter sex månader inte har hittat någon anställning, förutsatt att personen inte bevisar att han eller hon fortfarande

<sup>26</sup> C-75/63 *Unger*. Se även Pennings, F. (2015). *European Social Security Law* s. 36; Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrükikoda s. 145 f.

<sup>27</sup> European Commission (2014). *The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers*, Analytical report.

<sup>28</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen *Vatsouras och Koupatantze*, C-22/08 och C-23/08 ECLI:EU:C:2009:344.

söker arbete och har en verklig möjlighet till att finna arbete. Denna rättspraxis har kodifierats i rörlighetsdirektivet.<sup>29</sup> Arbetssökande kan inte utvisas från en medlemsstat så länge de kan visa att de fortfarande söker arbete och har en verklig möjlighet att hitta en anställning.

Vidare anges i rörlighetsdirektivet att arbetstagare respektive egenföretagare, kan behålla sin rättsliga ställning i fall av exempelvis sjukdom eller ofrivillig arbetslöshet. De behåller därmed sin uppehållsrätt under den tid förhållandet består.<sup>30</sup> I fall av ofrivillig arbetslöshet behåller de uppehållsrätten om de haft en anställning längre än ett år och har anmält sig som arbetssökande.<sup>31</sup> Vid kortare anställning än ett år, kan ställningen som arbetstagare behållas i sex månader.<sup>32</sup> Regelverket för uppehållsrätt för arbetssökande är således något mer generöst än för övriga icke yrkesverksamma unionsmedborgare.<sup>33</sup>

### 10.1.3 Familjemedlemmar

Fri rörlighet är grunden för att familjemedlemmarna kan flytta till en annan medlemsstat.<sup>34</sup> Vid en bokstavstolkning av artikel 7.2 (som säkerställer likabehandling av sociala förmåner) i förordning 492/2011 skulle den enbart vara tillämplig för arbetstagare och inte för familjemedlemmar.<sup>35</sup> Men enligt den rättspraxis som utvecklats i EU-domstolen kan även familjemedlemmar omfattas av förordning 492/2011. Dessa kan vara make eller maka, registrerad partner, barn under 21 år eller barn som är beroende av arbetstagaren för sin försörjning. Även föräldrar till en arbetstagare eller dennes make eller maka som är beroende av dem kan omfattas av definitionen av familjemedlem.<sup>36</sup>

<sup>29</sup> Se artikel 14.1 i rörlighetsdirektivet.

<sup>30</sup> Artikel 7.3 a i rörlighetsdirektivet.

<sup>31</sup> Artikel 7.3 b i rörlighetsdirektivet.

<sup>32</sup> Artikel 7.3 c i rörlighetsdirektivet. Se även EU-domstolens dom *Alimanovic* C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597 och European Commission (2014). *The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers*.

<sup>33</sup> Artiklarna 7 och 14.4 b i rörlighetsdirektivet. Se även EU-domstolens domar *Antonissen* C-292/89 ECLI:EU:C:1991:80 och *Ioannidis*, C-258/04 ECLI:EU:C:2005:559.

<sup>34</sup> Rätten till familjeliv och betydelsen av fri rörlighet för personer innebär att arbetstagare har rätt att ta med sin familj när denne flyttar till en annan medlemsstat Artikel 8 Europakonventionen. Även i skäl 6 till förordning 492/2011 framgår förutsättningar för att arbetstagarens familj ska kunna integreras i värdstaten. Även EU-domstolen har i *di Leo*, C-308/89, ECLI:EU:C:1990:400, uttalat att för att fria rörligheten ska kunna genomföras med respekt för frihet och värdighet krävs det för integrationen av arbetstagarens familj i värdstaten kan ske under bästa möjliga omständigheter.

<sup>35</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law* s. 152.

<sup>36</sup> EU-domstolens dom *Castelli*, C-261/83, ECLI:EU:C:1984:280.

Familjemedlemmarna har rätt att resa in och uppehålla sig hos arbets- tagaren i en medlemsstat, men har även rätt att arbeta i staten.<sup>37</sup>

När det gäller definitionen av familjemedlemmar hänvisar förord- ning 883/2004 till den nationella lagstiftningens definition av familjemedlem. Genom att personkretsen har utvidgats i förord- ning 883/2004 till att omfatta alla medborgare i unionen torde det dock finnas mindre behov för den enskilde att stödja sig på förord- ningen i egenskap av familjemedlem för att få tillgång till social trygg- het än vad som var fallet med den tidigare förordning 1408/71. En person som självständigt omfattas av förordningen är nämligen inte att anse som familjemedlem. För en person som endast har varit bosatt i en stat där tillhörigheten till det sociala trygghetssystemet bygger på arbete kan positionen som familjemedlem dock alltjämt vara viktig. Den kan också vara av betydelse för tredjelandsmedborgare.<sup>38</sup>

Rörlighetsdirektivet omfattar också familjemedlemmars rätt till fri rörlighet. Av rörlighetsdirektivet framgår att personer som kan göra gällande rättigheter på grundval av direktivet är alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den där de själva är medborgare i. Detta omfattar även deras familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren. Det innebär att även familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare kan omfattas.<sup>39</sup> I direktivet har det införts ett enhetligt familjemedlems- begrepp. Familjemedlemmar är make eller maka och registrerade partnerskap (om det i värdstaten behandlas som likvärdiga med äkten- skap), släktingar i rakt nedstigande led som är under 21 år eller är beroende för sin försörjning, även till maken eller maken eller partner. Även underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, även till maken eller maken eller partner omfattas.<sup>40</sup> Enligt EU- domstolens rättspraxis finns också en härledd uppehållsrätt för vård- nadshavare som är tredjelandsmedborgare och underhållsskyldiga för ett barn som är unionsmedborgare.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> European Commission (2014). *The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers*, s. 18.

<sup>38</sup> Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund.

<sup>39</sup> Artikel 3.1 i rörlighetsdirektivet.

<sup>40</sup> Artikel 2.2 d i rörlighetsdirektivet.

<sup>41</sup> EU-domstolens dom, *Zambrano*, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124.

### 10.1.4 Studenter

Studenter är en grupp icke yrkesaktiva personer som också omfattas av den fria rörligheten. Studenters rätt att röra sig kan dock i praktiken vara begränsad genom att problem med försörjning kan uppstå.

De närmare villkoren och begränsningarna för studenter framgår av rörlighetsdirektivet. Studenter ska vara inskrivna som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt med syfte att bedriva studier eller yrkesutbildning. Vidare krävs att studenter förfogar över tillräckliga tillgångar och har en heltäckande sjukförsäkring.<sup>42</sup>

När det gäller tillgång till yrkesutbildning och rätt till studiemedel för migrerande arbetstagare följer av förordning 492/2011 att de har rätt att få tillgång till yrkesutbildning på samma sätt som den mottagande statens medborgare.<sup>43</sup> Av förordning 492/2011 följer även att barn till migrerande arbetstagare har ett starkt skydd när det gäller rätt till utbildning och rätt till studiemedel i den stat där vårdnadshavarna arbetar.

### 10.1.5 Övriga unionsmedborgare – icke yrkesaktiva

Möjligheten att nyttja den fria rörligheten för personer var som tidigare beskrivits från början förbehållen migrerande ekonomiskt aktiva personer. Det innefattade även de som utnyttjade etableringsrätten och den fria rörligheten för tjänster. De icke förvärvsaktiva hade ursprungligen inte rätt till fri rörlighet i medlemsstaterna, men under 1990-talet utvidgades deras rätt genom att de tre bosättningsdirektiven antogs för studenter<sup>44</sup>, pensionärer<sup>45</sup> och övriga<sup>46</sup>. Genom unionsmedborgarskapet som infördes 1993 genom Maastrichtfördraget, togs nästa steg för icke förvärvsaktivas fria rörlighet. I artikel 21 i EUF-fördraget framgår numera en generell rätt till fri

---

<sup>42</sup> Artikel 7.1 c i rörlighetsdirektivet.

<sup>43</sup> Artikel 7.3 i förordning 492/2011.

<sup>44</sup> Rådets direktiv 93/96/EEG av den 29 oktober 1993 om rätt till bosättning för studerande (den svenska versionen finns inte tillgänglig) EGT L 317, 18.12.1993.

<sup>45</sup> Rådets direktiv 90/365/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma. EGT L 180, 13.7.1990,

<sup>46</sup> Rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning. EGT L 180, 13.7.1990.



rörlighet i EU för alla unionsmedborgare<sup>47</sup>. Utan några krav på ekonomisk aktivitet har unionsmedborgare och deras familjemedlemmar under vissa förutsättningar rätt att röra sig fritt.

Som framkommit tidigare är den som är medborgare i en medlemsstat också unionsmedborgare.<sup>48</sup> Eftersom fördraget inte innebär någon harmonisering av förutsättningarna för medborgarskap är det varje medlemsstat som definierar vem som är medborgare i staten.<sup>49</sup> Medlemsstaterna ska ömsesidigt erkänna medborgarskap i andra medlemsstater.<sup>50</sup>

Från början innebar inte unionsmedborgarskapet några direkta rättigheter, men detta har ändrats genom EU-domstolens rättspraxis. EU-domstolen har utvecklat förhållandet mellan artiklarna i EUF-fördraget om unionsmedborgarskapet och likabehandling.<sup>51</sup> EU-domstolen konstaterade i *Martinez Sala*-målet, att även om unionsmedborgaren inte ses som arbetstagare ska de inte diskrimineras på grund av nationalitet inom ramen för fördragets tillämpningsområde i materiellt hänseende. EU-domstolen fastslog i målet att en unionsmedborgare som lagligen vistas i en medlemsstat har rätt till likabehandling med avseende till förmåner i enlighet med EU-rätten.<sup>52</sup> En unionsmedborgare kan således förlita sig på rätten till likabehandling i artikel 18 i EUF-fördraget.

När det gäller frågan om en person har rätt att uppehålla sig i en medlemsstat har EU-domstolen i *Baumbast-målet* slagit fast att begränsningar av unionsmedborgarnas fria rörlighet måste prövas i ljuset av proportionalitetsprincipen. Denna princip innebär att begränsningarna inte får vara mer långtgående än vad som anses nödvändigt och rimligt. Det ansågs exempelvis oproportionerligt att en person som hade medel för sin försörjning samt heltäckande sjukförsäkring i en medlemsstat skulle berövas sin rätt att uppehålla sig i en annan endast på grund av att dennes sjukförsäkring inte täckte akut vård i värdstaten.<sup>53</sup> I *Trojani-målet* utvecklades förhållandet

<sup>47</sup> Artikel 21 EUF-fördraget. Och även tredjelandsmedborgare i vissa fall, t.ex. om de är familjemedlemmar till EU-medborgare.

<sup>48</sup> Artiklarna 20 och 21 i EUF-fördraget.

<sup>49</sup> SOU 2013:29 s. 137 f.

<sup>50</sup> Guild, E. Peers, S, Tomkin, J. (2014). *The EU Citizenship Directive*.

<sup>51</sup> Se bland annat EU-domstolens mål *Martinez Sala*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217 och EU-domstolens mål *Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458. .

<sup>52</sup> EU-domstolens dom *Martinez Sala* C- 85/96, ECLI:EU:C:1998:217.

<sup>53</sup> EU-domstolens dom *Baumbast* C-413/99 , ECLI:EU:C: 2002:493.

mellan unionsmedborgarskapet och likabehandlingsprincipen ytterligare. EU-domstolen uttalade att medlemsstaterna kan kräva att en icke förvärvsaktiv unionsmedborgare har tillräckliga tillgångar för att få uppehållsrätt, men det utesluter inte att en sådan person under sin vistelse kan omfattas av principen om likabehandling. EU-domstolen menade att en unionsmedborgare som befinner sig lagligen i en medlemsstat inte kan nekas socialt bistånd på grund av att de inte är medborgare i staten. EU-domstolen uttalade i samband med detta att det stod värdstaten fritt att anse att en person som är medborgare i en annan medlemsstat och som erhåller socialt bistånd inte uppfyller villkoren för uppehållsrätt i värdstaten. Personen kan då behöva lämna staten. Dock har domstolen framhållit att utvisning inte får bli den automatiska följden av att unionsmedborgare använder sig av det sociala biståndssystemet, utan en bedömning ska göras i det enskilda fallet.<sup>54</sup>

EU-domstolen kom sedan att pröva olika sådana begränsningar, i form av krav på tillräckliga tillgångar, i ett antal rättsfall, till exempel i förhållande till arbetssökande och studerande.<sup>55</sup> EU-domstolen har under senare år avgjort mål, exempelvis *Brey*<sup>56</sup>, som tar upp frågan om var medlemsstaterna kan sätta gränserna för icke förvärvsaktivas fria rörlighet och i vilket utsträckning som en medlemsstat måste likabehandla icke förvärvsaktiva unionsmedborgare i fråga om tillgången till sociala förmåner.

### 10.1.6 TredjELandsmedborgare

Med tredjELandsmedborgare avses en person som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 20.1 i EUF-fördraget, det vill säga en person som inte har medborgarskap i någon av medlemsstaterna i EU. TredjELandsmedborgare kan därför inte åberopa bestämmelserna om likabehandling i EUF-fördraget eller omfattas av artikel 18 och 21 i EUF-fördraget. TredjELandsmedborgarna har därför en annan rättslig ställning än medborgare i EU.

---

<sup>54</sup> EU-domstolens dom *Trojani*, C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488

<sup>55</sup> Se exempelvis EU-domstolens domar *Bidar* C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169 och *Förster* C-158/07 ECLI:EU:C:2008:630.

<sup>56</sup> EU-domstolens dom *Brey*, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565.

Tredjelandsmedborgare, flyktingar och statslösa personer har inte på samma sätt som unionsmedborgare rätt till fri rörlighet baserad på artikel 45 i EUF-fördraget. Däremot är förordning 883/2004 tillämplig på flyktingar och statslösa personer som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattas av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater samt deras familjemedlemmar. Förordning 1231/2010 om utvidgning av förordning 883/2004 och förordning 987/2009 till att gälla alla tredjelandsmedborgare<sup>57</sup>, utvidgar tillämpningen av förordning 883/2004 även till denna personkrets. Det innebär att sedan den 1 januari 2011 omfattas även tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en EU/EES-stat av förordning 883/2004, under förutsättning att minst två EU/EES-stater är inblandade. Storbritannien och Danmark är undantagna eftersom dessa stater inte antagit förordningen.<sup>58</sup>

Inom ramen för sin migrationspolitik har EU utfärdat ett antal direktiv om tredjelandsmedborgares ställning för att förenkla för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta i en EU/EES-stat. Dessa direktiv har bestämmelser om likabehandling bland annat inom den sociala tryggheten. Dessa tas upp i kapitel 12.

### 10.1.7 Tjänster och tjänsteutövande

Fri rörlighet för tjänster och rätten till etablering är en av de fyra grundläggande ekonomiska friheterna enligt EUF-fördraget och omfattar både den som tillhandahåller och den som tar emot tjänster. Egenföretagare<sup>59</sup> omfattas av rätten till fri rörlighet och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Tjänsteutövare<sup>60</sup> omfattas inte av förordning 492/2011 men har rätt till likabehandling

---

<sup>57</sup> 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. EUT, L 344/1, 29.12.2010.

<sup>58</sup> För en utförligare redovisning av detta, se kapitel 11 i betänkandet.

<sup>59</sup> Egenföretagare förklaras inte närmare i EUF-fördraget men i *Jany*-målet konstaterade EU-domstolen att egenföretagare är en person som utan att vara i underordnad ställning när det gäller arbets- och lönevillkor, utövar förvärvsverksamhet på eget ansvar. EU-domstolens dom *Jany* m.fl. C-268/99 ECLI:EU:C:2001:616.

<sup>60</sup> Använder sig av begreppet tjänsteutövare i stället så omfattar detta fler än de som är egenföretagare. Egenföretagare är ju en av de kategorier som kan omfattas under paraplyet tjänsteutövare. Därunder kan man ju även klassificera tillfälliga tjänsteutövare, etablerade företag, gränsöverskridande tjänster, egenföretagare, aktiebolag.

när det gäller sociala förmåner och rättigheter som grundas direkt på EUF-fördraget.<sup>61</sup>

De tjänsteutövare<sup>62</sup> som lagligen är verksamma i en medlemsstat får stadigvarande och kontinuerligt bedriva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat, det vill säga etableringsfrihet. Av etableringsfriheten följer att tjänsteutövare har rätt att fritt etablera sig i en annan medlemsstat på samma villkor som den statens företagare.<sup>63</sup> Tjänsteutövaren kan även tillfälligt erbjuda och tillhandahålla tjänster i andra medlemsstater och samtidigt fortsätta att vara etablerade i ursprungsstaten.<sup>64</sup> Vid bedömningen av om det är fråga om en etablering eller tjänst beaktas verksamhetens utövande samt hur stadigvarande och kontinuerligt den bedrivits.<sup>65</sup>

### Utstationering

Den fria rörligheten för tjänster innebär att ett företag har rätt att använda sin egen arbetskraft för att utföra tjänster i en annan medlemsstat. En sådan tjänsteutövning kallas utstationering. Detta regleras genom utstationeringsdirektivet<sup>66</sup> som antogs med syfte att främja den fria tjänsterörligheten samt motverka låglönekonkurrens på den gemensamma marknaden, som innebär att skillnader i olika länders nivå på löner och sociala förmåner utnyttjas i syfte att skaffa konkurrensfördelar. Direktivet klargör att arbetstagare som tillfälligt utför arbete i en annan EU/EES-stat ska omfattas av tvingande rättigheter vilka ska definieras av respektive medlemsstat och respekteras av den utländske arbetsgivaren.<sup>67</sup> Utstationeringsdirektivet och reglerna om utsändning i förordning 883/2004 rör oftast en och samma person. Personer som enligt förordning 883/2004 är utsända från en medlemsstat är fortsatt omfattad av den utsändande statens sociala trygghetssystem. Utstationeringsdirektivet ändrar delvis på

---

<sup>61</sup> Artikel 49 och 56 EUF-fördraget.

<sup>62</sup> Artikel 54 EUF-fördraget.

<sup>63</sup> Artikel 49 i EUF-fördraget.

<sup>64</sup> Särskilt artiklarna 45, 49 och 56 EUF-fördraget.

<sup>65</sup> Artiklarna 56–62 EUF-fördraget.

<sup>66</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster. OJ L 018, 21.1.1997 s. 0001–0006.

<sup>67</sup> Startskottet för utstationeringsdirektivet kan antas vara EU-domstolens dom *Rush Portuguesa*, C-113/89 ECLI:EU:C:1990:142, punkterna 12, 15, 16 och 19.

detta eftersom det reglerar att det är värdstatens lagstiftning som ska gälla för vissa frågor. Det rör främst arbetsrättsliga frågor, som semesterrätt och minimilöner, men tangerar frågor som rör det sociala trygghetssystemen exempelvis föräldraledighet.

## 10.2 Rörlighetsdirektivet

Rörlighetsdirektivet antogs för att få en större tydlighet i villkoren och formaliteterna samt förenkla och stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat.<sup>68</sup> Det omfattar alla unionsmedborgare och familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren. Direktivet ersätter de tidigare direktiven som omfattade olika kategorier av unionsmedborgare.<sup>69</sup> Rörlighetsdirektivet överensstämmer i stor utsträckning med EU-domstolens rättspraxis och kodifierar till viss del denna. Direktivet innebar även att artiklarna 10 och 11 i förordning 1612/68 upphörde att gälla.

Den mottagande medlemsstaten definieras i den svenska versionen av direktivet som ”den medlemsstat dit unionsmedborgaren reser för att utöva sin rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig”.<sup>70</sup> I den följande redogörelsen används uttrycket ”uppehålla sig”.

---

<sup>68</sup> Skäl 3 och 4 i rörlighetsdirektivet.

<sup>69</sup> Direktiv 64/221/EEG om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer samt direktivet 72/194/EEG om utvidgande av tillämpningsområdet för direktivet av den 25 februari 1964 om samordning av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa till att även omfatta arbetstagare som begagnar sig av rätten att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda i den staten. Direktivet 73/148/EEG om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i en medlemsstat i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster. 75/34/EEG om rätten för medborgare i en medlemsstat att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att där ha drivit egen rörelse, Direktiv 74/35 om utvidgning av tillämpningsområdet för direktiv 64/221/EEG om samordning av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa till att även omfatta egenföretagare, samt direktiv 90/365/EEG om rätt till bosättning för anställda, egenföretagare som inte längre är förvärsaktiva och 93/96/EEG om rätt till bosättning för studerande.

<sup>70</sup> Artikel 2.3 i rörlighetsdirektivet.

## Inresa och rätt att vistas i annan EU-medlemsstat

Av rörlighetsdirektivets bestämmelser följer att alla unionsmedborgare kan uppehålla sig i tre månader i en annan EU-medlemsstat utan att omfattas av andra krav än att ha ID-handlingar eller pass. Upphållsrätten gäller även deras familjemedlemmar, oavsett om de är unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare.<sup>71</sup> Migrerande arbetstagare och egenföretagare har, tillsammans med sina familjemedlemmar, rätt att vistas i staten även för tiden därefter så länge han eller hon behåller denna status. För övriga unionsmedborgare finns krav på att de har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning på värdstatens sociala biståndssystem samt har en heltäckande sjukförsäkring.

## Särskilt om uppehållsrätt för vårdnadshavare till barn som har uppehållsrätt

Frågan om en släkting som är tredjelandsmedborgare och underhållsskyldigt för ett barn kan ha uppehållsrätt prövades i *Zambrano* målet. Målet handlade om ett minderårigt barn som var unionsmedborgare och huruvida en släkting från tredje land som försörjde barnet hade rätt att uppehålla sig i den stat där barnet var medborgare, oavsett om de dessförinnan utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. Den nationella domstolen ställde frågor om tolkningen av rätten att fritt röra sig och att inte diskrimineras på grund av nationalitet, det vill säga artiklarna 18 och 20 i EUF-fördraget. Det ställdes även en fråga om rättighetsstadgans artiklar om likabehandling, barns rättigheter och rätten till social trygghet, men denna besvarade inte. EU-domstolen konstaterar att artikel 20 i EUF-fördraget hindrar att en medlemsstat nekar en tredjelandsmedborgare uppehållsrätt i den medlemsstat där hans eller hennes barn som han eller hon är underhållsskyldig för, är medborgare. Om vårdnadshavarna nekas uppehållsrätt måste barnen lämna unionen för att följa med sina vårdnadshavare. Barnen kan då inte utöva de rättigheter som de har i kraft av unionsmedborgare.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Artikel 6 och 6.2 i rörlighetsdirektivet. För familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare kan det krävas pass och visering för inresa och vistelse.

<sup>72</sup> EU-domstolens dom, *Zambrano*, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, punkterna 40, 41 och 45.

EU-domstolen menade vidare i *Texeria* målet att barn till migrerande arbetstagare har rätt att bosätta sig och få tillträde till skolorna i den värdstat där föräldern arbetar. I det enskilda målet hade den föräldern som hade nyttjat den fria rörligheten upphört att arbeta i värdmedlemsstaten och hade inte heller tillräckliga tillgångar. EU-domstolen menade att det räcker att barnet var bosatt i den berörda medlemsstaten. Barnet har rätt att åtföljas av en förälder som har den faktiska vårdsnaden, som kan bo där tillsammans med barnet under utbildningstiden. Det kan inte ställas krav på att föräldern var yrkesverksam när barnet påbörjade sin utbildning. Föräldrarnas uppehållsrätt upphör när barnet blir myndigt om inte barnet har ett fortsatt behov av föräldern omvårdnad för att fullfölja sin utbildning.<sup>73</sup>

### Rätt att uppehålla sig i högst tre månader

Rörlighetsdirektivets bestämmelser ger rätt för alla unionsmedborgare och familjemedlemmar att resa in i en EU/EES-stat och uppehålla sig där i tre månader. Det finns endast ett krav på att personerna har ett giltigt ID-kort eller pass.<sup>74</sup>

Under vistelsen i en annan EU/EES-stat måste både unionsmedborgaren och familjemedlemmen (tredjelandssmedborgare), kunna styrka sin identitet och nationalitet. Kravet på att styrka sin identitet måste dock tillämpas lika på medborgare i den berörda staten. Det innebär att kontroller som utförs systematiskt, godtyckligt eller på ett onödigt sätt inte är förenliga med direktivet.<sup>75</sup> För att påbörja en ny tremånadersperiod i medlemsstaten krävs att de vistats utanför den statens gränser under en period. Det finns inte angivet hur lång period som personen måste vistas utanför statens gränser.

Av artikel 14 i rörlighetsdirektivet framgår en unionsmedborgare har uppehållsrätt så länge de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Av artikel 14.3 rörlighetsdirektivet följer dock att utvisning inte får ske automatiskt enbart utifrån att en unionsmedborgare har anlitat det sociala

<sup>73</sup> EU-domstolens dom *Teixeira*, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83.

<sup>74</sup> Artikel 5.1 och 5.2 i rörlighetsdirektivet. Krav på visering i enlighet med förordning 538/2001 eller i förekommande fall nationell lag.

<sup>75</sup> Guild, E. Peers, S, Tomkin, J. (2014). *The EU Citizenship Directive* s. 122.

biståndssystemet. Utvisningsåtgärder får inte alls vidtas mot arbetstagare, egenföretagare eller för arbetsökande så länge denne kan styrka att han eller hon söker arbete och verkligen har en möjlighet att få en anställning.

Även om likabehandling av icke förvärvsaktiva garanteras direkt i direktivet, finns ett uttryckligt undantag som gäller rätten till socialt bistånd. Medlemsstaterna kan begränsa likabehandlingen, genom att inte bevilja socialt bistånd redan under de tre första månaderna.<sup>76</sup>

### Rätt att uppehålla sig mellan tre månader och fem år

För unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som avser att uppehålla sig i en medlemsstat längre än tre månader kan man skilja mellan tre olika kategorier.

1. De som är ekonomiskt förvärvsaktiva
2. Icke förvärvsaktiva men som är självförsörjande och har heltäckande sjukförsäkring. Omfattar även familjemedlemmar.
3. De vars syfte är att studera i värdstaten.<sup>77</sup>

#### *Ekonomiskt förvärvsaktiva*

Unionsmedborgare som är arbetstagare eller egenföretagare har rätt att uppehålla sig i en annan EU-medlemsstat på grund av ekonomisk aktivitet. Den unionsrättsliga definitionen av arbetstagare i artikel 45 i EUF-fördraget är den som gäller för att definiera arbetstagare i rörlighetsdirektivet.<sup>78</sup> Arbetstagarstatus bibehålls också om han eller hon upphör med sin ekonomiska aktivitet för att inleda en yrkesutbildning kopplad till den tidigare yrkesverksamheten. Personer som har som har en ställning som arbetstagare är berättigade till sociala förmåner under samma förutsättningar som medborgaren i den mottagande staten. Arbetssökande som ofrivilligt förlorat sitt

---

<sup>76</sup> Artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet.

<sup>77</sup> Guild, E. Peers, S, Tomkin, J. (2014). *The EU Citizenship Directive* s. 124.

<sup>78</sup> Artikel 7 i rörlighetsdirektivet. Arbetstagare behåller sin ställning som arbetstagare även vid tillfällig nedsättning av arbetsförmågan, det vill säga sjukdom och olycksfall. Se artikel 7.3 rörlighetsdirektivet.



arbete efter mer än ett års anställning och som har anmält sig på arbetsförmedlingen, behåller sin status som arbetstagare. Om de arbetat mindre än ett år, bibehålls status som arbetstagare i sex månader.<sup>79</sup> Det finns även en något mer generös regel för arbetsökande jämfört med övriga icke yrkesverksamma. Arbetsökande har rätt att vistas i en annan medlemsstat i sex månader om de kan styrka att de har verklig möjlighet att få en anställning och är anmälda på en behörig arbetsförmedling.<sup>80</sup>

### *Icke förvärvsaktiv*

Rätten för en icke förvärvsaktiv unionsmedborgare att uppehålla sig i staten består så länge denne har tillräckliga tillgångar för sig och sina familjemedlemmar att de inte blir en orimlig belastning för mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.<sup>81</sup> Dessutom finns ett krav på en heltäckande sjukförsäkring. Utvisning får inte ske automatiskt endast för att man anlitat det sociala biståndssystemet utan en bedömning ska göras i det enskilda fallet. Ett enskilda tillfälle av socialt bistånd bör alltså inte automatiskt leda till att en person förlorar sin uppehållsrätt.<sup>82</sup>

### *Studenter*

Den tredje kategorin av unionsmedborgare som vistas i en annan medlemsstat är studenter inskrivna på privat eller statlig institution. Även för dessa finns krav på tillräckliga tillgångar samt en heltäckande sjukförsäkring. Kraven gäller även för medföljande familjemedlemmar.<sup>83</sup> Studenter har dock jämfört med andra icke förvärvsaktiva ett mindre strikt krav på sig att bevisa innehavet av tillräckliga tillgångar. Det är tillräckligt om studenter kan intyga sina tillgångar i form av en försäkran eller på något annat valfritt likvärdigt sätt för-

<sup>79</sup> Artikel 7. 3 a–d i rörlighetsdirektivet.

<sup>80</sup> Artikel 7 och 14.4 b i rörlighetsdirektivet.

<sup>81</sup> Artikel 14.1 i rörlighetsdirektivet. I skäl 16 anges orimlig belastning.

<sup>82</sup> Artikel 14.2 och 14.3 i rörlighetsdirektivet. Se även EU-domstolens dom *Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458. Arbetstagare och person som söker arbete och för deras respektive familjemedlemmar kan inte några utvisningsåtgärder vidtas, se artikel 14.4 i rörlighetsdirektivet.

<sup>83</sup> Se även 3 a kap. 3 § och 8 kap. 9–10 §§ UtLL.

klara att de inte kommer att ligga biståndssystemet i värdstaten till last. Det är inte förenligt med EU-rätten för en medlemsstat att avkräva en dokumentation som visar att studenten förfogar över tillgångar uppgående till ett visst belopp.<sup>84</sup>

Rörlighetsdirektivet stadgar som bekant att unionsmedborgare har rätt till likabehandling med den mottagande statens medborgare inom området som omfattas av EUF-fördraget. I och med att begreppet social förmån är att förstås mycket brett faller studiemedel under dessa förmåner. I rörlighetsdirektivet finns därför en begränsning som innebär att medlemsstaterna själva får besluta om studiebidrag eller studielån ska beviljas andra än ekonomiskt aktiva personer och deras familjemedlemmar innan permanent uppehållsrätt har erhållits.<sup>85</sup> Det kan vara värt att nämna att det inte finns någon skyldighet för medlemsstaterna att inrätta ett system med studiestöd.<sup>86</sup>

### Uppehållsrätt efter fem år

Uppehållsrätten gäller så länge de grundläggande villkoren är uppfyllda och blir permanent efter fem års sammanhängande laglig vistelse i den mottagande staten.<sup>87</sup> Perioder där personer har varit lagligt bosatta i enlighet med något av de tidigare rörlighetsdirektiven, ska beaktas vid bedömning av om det föreligger permanent uppehållsrätt. När personen fått permanent uppehållsrätt omfattas han eller hon inte längre av kravet på tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring.

Personer som vill ansöka om permanent uppehållsrätt (vilket kan ha betydelse när det inte finns dokument eller liknande från värdstatens myndigheter) måste visa att han eller hon uppfyller kraven på laglig vistelse i medlemsstaten under femårsperioden. Enligt EU-domstolen innebär kravet på att ha vistats lagligt i en medlemsstat att villkoren i artikel 7 i rörlighetsdirektivet ska vara uppfyllda under

<sup>84</sup> EU-domstolens dom *Kommissionen v. Italien* C-424/98, ECLI:EU:C:2000:287. Se även Guild, E. Peers, S, Tomkin, J. (2014). *The EU Citizenship Directive* s. 128.

<sup>85</sup> Artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet.

<sup>86</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen *Morgan och Bucher* C-11/06 och 12/06, ECLI:EU:C:2007:626. För utförligare resonemang om detta se IFAU (2014). *Fri rörlighet inom den högre utbildningen och tillgång till svenska studiemedel* s. 21.

<sup>87</sup> Den permanenta uppehållsrätten gäller utan villkor och kan endast upphöra om utlänningen har vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år. Se 3 a kap. 6–9 §§ UtlL.

fem årsperioden.<sup>88</sup> Uppehållsrätt och permanent uppehållsrätt medför rätt till likabehandling i den mottagande staten avseende de områden som omfattas av EUF-fördraget, vilket enligt tidigare praxis bland annat omfattar sociala förmåner.<sup>89</sup> Innan permanent uppehållsrätt har beviljats är medlemsstaterna inte skyldiga att bevilja andra än arbetstagare, egenföretagare och deras familjemedlemmar studiebidrag eller studielån.<sup>90</sup> Medlemsstaterna har inte möjlighet att införa fler villkor för uppehåll än de som anges i artikel 7 i direktivet.<sup>91</sup>

### Tillräckliga tillgångar och orimlig belastning på biståndssystemet

Upphållsrätten beror på om den icke förvärvsaktiva migrerande unionsmedborgaren uppfyller kravet på tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning på det sociala biståndssystemet. Vad som utgör tillräckliga tillgångar är inte definierat i rörlighetsdirektivet, men det anges att det inte får fastställas till ett fast belopp, utan det ska göras en individuell bedömning.<sup>92</sup> Det framgår vidare att kravet på tillräckliga tillgångar inte får överstiga den beloppsgräns som finns för att beviljas socialt bistånd eller minimipension i den mottagande staten.<sup>93</sup> I *Chen*-målet, konstaterade EU-domstolen att det inte är nödvändigt att det är personens egna pengar som ligger till grund för bedömningen av om det finns tillräckliga tillgångar i det enskilda fallet. Ett sådant krav skulle enligt EU-domstolen nämligen vara ett oproportionerligt hinder för utövandet av den fria rörligheten. Det skulle också gå utöver syftet att skydda medlemsstatens offentliga medel. EU-domstolen menade att även ett underårigt barn kan åberopa rätten till fri rörlighet och bosättning. Barnet och modern i det aktuella målet hade tillräckliga tillgångar och sjukförsäkring via

<sup>88</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen *Ziolkowski och Szeja*, C-424/10 och C-425/10 ECLI:EU:C:2011:866.

<sup>89</sup> Artikel 24.1 rörlighetsdirektivet.

<sup>90</sup> Artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet.

<sup>91</sup> Guild, E. Peers, S, Tomkin, J. (2014). *The EU Citizenship Directive* s. 124.

<sup>92</sup> Artikel 8.4 i rörlighetsdirektivet. Vid implementeringen av rörlighetsdirektivet, i den svenska utlänningslagen nämns inget i förarbetena till angående EES-medborgares tillräckliga tillgångar. Angående socialt bistånd anges i förarbetena till utlänningslagen framgår ” Enligt regeringens bedömning motsvarar uttrycket ”socialt bistånd” av vad som i svensk rätt inordnas under socialtjänstlagstiftningens område”(prop. 2005/06:77 s.127). Se även T, Erhag, *Bedömning av uppehållsrätt i socialförsäkringen (2011)*.

<sup>93</sup> Artikel 8.4 rörlighetsdirektivet.

en familjemedlem. På grund av sitt unionsmedborgarskap kunde barnet få uppehållsrätt för sig själv och för modern, som hade den faktiska vårdnaden.<sup>94</sup>

Det andra villkoret som ska vara uppfyllt för att ha uppehållsrätt är förekomsten av heltäckande sjukförsäkring.<sup>95</sup> Europeiska kommissionen har lämnat viss vägledning till medlemsstaterna angående kravet på heltäckande sjukförsäkring. Det anges att den kan vara offentlig eller privat sjukförsäkring som gäller i den mottagande staten, och att den är godtagbar så länge försäkringen är heltäckande och inte belastar de offentliga finanserna. Vidare ska proportionalitetsprincipen beaktas. I *Baumbast*-målet uttalade EU-domstolen att det var oproportionerligt att anse att Baumbast inte uppfyllde villkoren för uppehållsrätt i Storbritannien därför att den sjukförsäkring han hade i Tyskland inte täckte akutvård i Storbritannien.<sup>96</sup> Pensionärer anses uppfylla villkoret på heltäckande sjukförsäkring om de har rätt till sjukvård från den medlemsstat som betalar deras pension. En unionsmedborgare som uppehåller sig i en annan medlemsstat och har för avsikt att återvända till ursprungsmedlemsstaten, har troligen en heltäckande sjukförsäkring genom det europeiska sjukförsäkringskortet. Detta kan exempelvis gälla studenter.<sup>97</sup>

Kravet på att ha tillräckliga tillgångar i den mottagande medlemsstaten innebär att man inte ska bli en orimlig belastning för medlemsstatens sociala biståndssystem. Som ovan nämndes får inte utvisning ske automatiskt endast för att man anlitat det sociala biståndssystemet, utan en bedömning ska göras i det enskilda fallet. EU-domstolen har i *Grzelczyk*-målet konstaterat att det bör finnas viss solidaritet mellan värdstatens medborgare och medborgare från andra stater som uppehåller sig i värdstaten, särskilt när en person med uppehållsrätt endast har tillfälliga ekonomiska svårigheter.<sup>98</sup> I de fall en person inte bedöms ha tillräckliga tillgångar och har beviljats socialt bistånd, måste en proportionalitetsbedömning göras. I samband med en bedömning om en person är en orimlig belastning för

---

<sup>94</sup> EU-domstolens dom *Zhu och Chen*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639.

<sup>95</sup> Sjukförsäkring ska i detta sammanhang förstås som hälso- och sjukvård.

<sup>96</sup> EU-domstolens dom *Baumbast* C-413/99, ECLI:EU:C: 2002:493.

<sup>97</sup> Europeiska kommissionen (2009). Meddelande till Europaparlamentet och Rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM (2009) 313.

<sup>98</sup> EU-domstolens dom *Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

världstaten ska hänsyn tas till om det är en tillfällig ekonomisk svacka, hur länge personen har varit bosatt i staten och andra personliga omständigheter.<sup>99</sup>

Det är också oklart vilka förmåner som omfattas av begreppet sociala biståndssystemet i rörlighetsdirektivet. Frågan är om det endast är socialt bistånd eller om det även kan vara vissa sociala trygghetsförmåner som ligger till grund för att en person kan anses utgöra en orimlig belastning för den enskilda medlemsstaten.

I det tidigare nämnda målet *Hoeckx* uttalade EU-domstolen att en förmåns klassificering enligt nationell rätt inte styr den EU-rättsliga bedömningen. Det som är avgörande för om en förmån utgör en social trygghetsförmån eller ett socialt bistånd är dess grundläggande kännetecken som syfte och villkor för beviljande.<sup>100</sup> Socialt bistånd är ofta förmåner som ska säkerställa att personer får en skälig levnadsnivå. För att kunna bli berättigad till dessa görs en individuell behovsprövning.

EU-domstolen har även i tidigare rättspraxis tagit ställning till vad som kan anses utgöra ett socialt bistånd i de förenade målen *Vatsouras och Koupatantze* som rörde två grekiska medborgares rätt till grundläggande förmåner för arbetssökande i Tyskland. Frågan var om förmånen som de sökte skulle utgöra ett socialt bistånd, vilket då skulle kunna resultera i att Tyskland kunde begränsa rätten till förmån med stöd av rörlighetsdirektivet. EU-domstolen hänvisade till *Collins*-målet och uttalade att grundläggande förmåner för arbetssökande för att underlätta tillträdet till arbetsmarknaden inte utgör ett socialt bistånd. Om medlemsstaten ska bevilja ett sådant bidrag kan den kräva att det finnas ett faktiskt samband mellan den arbetssökande och statens arbetsmarknad.<sup>101</sup>

Definitionen av socialt bistånd är viktig för vilka förmåner som medlemsstaterna kan neka med stöd av rörlighetsdirektivet. Eftersom sociala trygghetsförmåner omfattas av förordning 883/2004 och utges utan individuell behovsprövning, torde dessa förmåner normalt inte utgöra socialt bistånd. I förordning 883/2004 undan-

---

<sup>99</sup> Skäl 16 i rörlighetsdirektivet.

<sup>100</sup> EU-domstolens domar *Hoeckx* C-249/83, ECLI:EU:C:1985:139 och *Hughes* C-78/91, ECLI:EU:C:1992:331.

<sup>101</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen *Vatsouras och Koupatantze*, C-22/08 och C-23/08 ECLI:EU:C:2009:344.

tas uttryckligen socialhjälp och medicinsk hjälp.<sup>102</sup> De förmåner inom ramen för förordning 883/2004 som EU-domstolen har prövat är de särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna, som har karaktären av både socialt bistånd och social trygghetsförmån. Dessa kan inte exporteras till en annan stat därför att de är nära anknutna till levandsvillkoren i den aktuella staten.<sup>103</sup> De är ofta tillägg till de andra sociala trygghetsförmånerna och garanterar minimisättning i bostättningsstaten.<sup>104</sup> Frågan om de särskilda avgiftsfinansierade kontantförmånerna är en del av det sociala biståndssystemet i en medlemsstat har prövats av EU-domstolen i bland annat *Brey*-målet. Europeiska kommissionen ansåg att förmåner som omfattas av förordning 883/2004, inte kan utgöra socialt bistånd, men EU-domstolen menade att socialt bistånd kan innefatta även förmåner som omfattas av förordning 883/2004. Enligt EU-domstolen kan det sociala biståndssystemet definieras på följande sätt: det avser samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter på nationell eller lokal nivå dit personer kan vända sig om de saknar tillräckliga tillgångar för sin eller familjens försörjning. Domstolen uttalade vidare att dessa personer riskerar att belasta de offentliga medlen i den mottagande staten under den tid de vistas där och att påverka nivån på det bistånd som den staten totalt kan ge.<sup>105</sup>

### Relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 492/2011

Migrerande unionsmedborgare som är arbetstagare i en annan medlemsstat omfattas av den likabehandling och de rättigheter som återfinns i förordning 492/2011 om arbetstagarnas fria rörlighet. Huvudregeln enligt artikel 7.2 förordning 492/2011 är en generell likabehandling vad avser arbetsstatens skatter och sociala förmåner. Denna rätt till likabehandling återfinns även i rörlighetsdirektivet och är där kopplad till uppehållsrätten (vilken följer vid ekonomisk aktivitet).

---

<sup>102</sup> Artikel 3 i förordning 883/2004.

<sup>103</sup> Medlemsstaterna anmäler att förmånerna ska vara undantagna i bilaga X. Det ska godkännas av kommissionen och rådet.

<sup>104</sup> I Sverige är det äldre försörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer som är anmälda i bilaga X i förordning 883/2004 som särskilda avgiftsfinansierade förmåner.

<sup>105</sup> EU-domstolens dom *Brey*, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkten 61.

Rätten till likabehandling utifrån dessa två regelverk är på så vis likalydande. Mer intressant i relation till rörlighetsdirektivet är artikel 10 i förordning 492/2011. EU-domstolen har i rättspraxis konstaterat att en unionsmedborgare som inte är anställd men har varit det i en annan medlemsstat än sin ursprungsstat, kan ha en kvardröjande och härledd uppehållsrätt i den staten om hans eller hennes barn genomgår en utbildning där. Detta förutsatt att han eller hon är förälder och vårdnadshavare för barnet. Under sådana omständigheter följer, i enlighet med artikel 10 i förordning 492/2011, att dessa familjemedlemmar inte behöver uppfylla rörlighetsdirektivets krav på tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring. Artikel 10 i förordning 492/2011 går på så vis utöver den reglering som finns i rörlighetsdirektivet.<sup>106</sup> Föräldrar och vårdnadshavare har således en förstärkt rätt att bosätta sig och likabehandlas i den stat där deras barn genomgår utbildning. Det kan vidare inte ställas krav på att föräldern eller vårdnadshavaren var yrkesverksam när barnet påbörjade sin utbildning. I samband med att barnet blir myndigt upphör föräldrarnas eller vårdnadshavarens uppehållsrätt, såvida barnet inte har ett fortsatt behov av deras omvårdnad för att fullfölja sin utbildning.<sup>107</sup>

### 10.3 Likabehandling

Förbud mot diskriminering på grund av nationalitet är en grundläggande princip inom EU-rätten. Diskriminering kan uppstå när medlemsstaterna försöker begränsa tillgången till de nationella trygghetssystemen på olika sätt, exempelvis genom olika villkor som måste uppfyllas för att kunna erhålla förmåner.<sup>108</sup>

I avsnittet behandlas direkt och indirekt diskriminering samt vilka möjligheter det finns för medlemsstaterna att rättfärdiga diskrimineringen.

---

<sup>106</sup> Försäkringskassans domsnytt 2015:022.

<sup>107</sup> EU-domstolens dom *Teixeira*, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83. Av Försäkringskassans domsnytt framgår att domen innebär en ytterligare möjlighet till uppehållsrätt i Sverige förutsatt att föräldern har arbetat eller varit egenföretagare i Sverige någon gång. Det innebär att även en person som har den faktiska vårdsnaden om barnet kan hävda uppehållsrätt genom ovan nämnda förordning. Denna möjlighet till uppehållsrätt, utifrån EU-domstolens avgörande, är i dag inte reglerad i svensk lagstiftning (utlänningslagen).

<sup>108</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law* s. 10 och 127.

### 10.3.1 Direkt diskriminering och grunder för rättfärdigande

Vid en påstådd diskriminering på grund av nationalitet inom området för den sociala tryggheten finns reglering i både primär- och sekundärrätt. Samordningen av den sociala tryggheten regleras i artikel 48 i EUF-fördraget och i förordning 883/2004, men även artikel 45 i EUF-fördraget som reglerar fri rörlighet för arbetstagare har betydelse. Det innebär att i de fall det inte finns en lösning i sekundärrätten kan en person ändå vara skyddad av unionsrätten eftersom artikel 45 i EUF-fördraget är direkt tillämplig. EU-domstolen kan således vid tolkning av principerna om likabehandling i förordning 883/2004 respektive förordning 492/2011 grunda bedömningen direkt på EUF-fördragets bestämmelser om diskrimineringsförbud. Artikel 45 i EUF-fördraget förhindrar nationella regler som direkt diskriminerar arbetstagare på grund av nationalitet. Även om det finns ett förbud mot diskriminering kan diskriminering under vissa förutsättningar rättfärdigas. Direkt diskriminering kan endast rättfärdigas utifrån de grunder som nämns explicit i artikel 45 i EUF-fördraget. Dessa omfattar allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Diskriminering innebär att samma situation behandlas olika eller att olika situationer behandlas lika. Direkt diskriminering innebär att nationella regler uttryckligen gör skillnad på grund av medborgarskap. Det innebär att medborgare respektive icke medborgare i en medlemsstat kommer att bli behandlade olika. Enligt Europeiska kommissionen är mål som rör direkt diskriminering på grund av nationalitet inte vanliga.<sup>109,110</sup>

Direkt diskriminering är förbjuden om den inte kan rättfärdigas utifrån de grunder som uttryckligen nämns i EUF-fördraget, det vill säga allmän ordning, säkerhet och hälsa. För att motivera direkt diskriminering på de två förstnämnda grunderna måste dessa vara proportionerliga och uteslutande grundande på personens beteende

---

<sup>109</sup> European Commission (2014). *The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers*.

<sup>110</sup> I början av 1970-talet, i *Marsman*-målet var det fråga om en direkt diskriminering på grund av nationalitet. En nederländsk medborgare som bodde i Nederländerna men arbetade i Tyskland blev uppsagd när han blivit arbetsförmögen på grund av en skada. Enligt den tyska lagstiftningen var arbetstagare skyddade mot uppsägning om de drabbades av skador, men det gällde enbart för tyska medborgare. EU-domstolens dom *Marsman*, C-44/72, ECLI:EU:C:1972:120.



som måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt hot mot grundläggande samhällsintressen. Det är inte tillåtet med generella åtgärder som drabbar en viss grupp av människor.

När begränsningarna i den fria rörligheten är motiverade med hänsyn till hälsa ska det handla om sjukdomar som ska vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationen. Det kan även röra sig om andra smittsamma infektions- och parasitsjukdomar.<sup>111</sup>

### Diskriminering och andra inskränkningar för tjänster

Nationella regler som kan hindra utövandet av den fria etableringsrätten och rätten till fri rörlighet för tjänster ska förbjudas.<sup>112</sup> Detta gäller inte endast diskriminering på grund av nationalitet utan också varje inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som innebär att tjänster som tillhandahålls av den som är etablerad i en annan medlemsstat förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiva. Det finns vissa möjligheter till inskränkningar i friheten att etablera sig och tillhandahålla tjänster. I *Gebhard* målet, som gällde möjligheten för en tysk advokat att driva verksamhet i Italien, konstaterade EU-domstolen att nationella åtgärder som inte är direkt diskriminerande men som ändå kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de fyra friheterna enligt fördraget ska uppfylla följande fyra förutsättningar för att vara tillåtna.

- Åtgärden ska vara tillämplig på ett icke-diskriminerande sätt.
- Åtgärden ska framstå som motiverad med hänsyn till ett trängande allmänintresse. Det är bland annat skydd för arbetstagaren och förhindra social dumpning.<sup>113</sup>
- Åtgärden ska vara ägnad att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom åtgärden.
- Åtgärden får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målsättningen.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> Bernitz, U. Kjellgren, A. (2014). *Europarättens grunder*.

<sup>112</sup> Artiklarna 49 och 56 i EUF-fördraget.

<sup>113</sup> Se även Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden för ytterligare referens till undantag/inskränkningar. EUT L 376, 27.12.2006, s. 36–68.

Principen om förbud mot diskriminering gäller både beträffande fri rörlighet för tjänster och för etableringsfriheten. Det finns dock vissa situationer när diskriminering kan rättfärdigas. Enligt EU-rätten kan direkt diskriminering rättfärdigas endast om det finns uttryckliga undantagsmöjligheter. Ett sådant undantag som gäller etableringsrätten finns i artikel 52 i EUF-fördraget. Enligt denna artikel kan nationella åtgärder vara tillåtna med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

### 10.3.2 Indirekt diskriminering och grunder för rättfärdigande

Indirekt diskriminering innebär att villkor som visserligen gäller oberoende av medborgarskap väsentligen eller till större delen drabbar migrerande arbetstagare. Till exempel kan ett bosättningskrav för rätt till en förmån innebära indirekt diskriminering för migrerande arbetstagare eftersom ett sådant nationellt villkor lättare uppfylls av värdstatens egna medborgare. Även andra villkor som innebär en risk för att migrerande arbetstagare kan komma i en mindre fördelaktig situation än medborgarna i värdstaten kan vara indirekt diskriminering. Det kan exempelvis vara krav för yrkeskvalifikationer eller språkkrav.<sup>114</sup> Indirekt diskriminering kan rättfärdigas om de nationella bestämmelserna grundas på objektiva hänsyn som är oberoende av arbetstagarnas medborgarskap. Det krävs då att det står i proportion till det syfte som eftersträvas i de nationella bestämmelserna.<sup>115</sup> Det går inte att generellt uttala vad som kan rättfärdigas, men EU-domstolens praxis ger viss vägledning.

Indirekt diskriminering prövades i *Sotgiu*-målet. Det rörde en italiensk medborgare som arbetade vid tyska postverket. Det tyska postverket betalade ut olika lönetillägg till arbetstagare beroende på om de bodde i Tyskland eller i en annan medlemsstat. Ersättningen betalades ut oavsett nationalitet. EU-domstolen konstaterade att bestämmelserna om likabehandling i fördraget och i artikel 7 i för-

---

<sup>114</sup> EU-domstolens dom *Gebhard* C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411. I *Payroll m.fl.* C-79/01 ECLI:EU:C:2002:592 fördes samma resonemang.

<sup>115</sup> EU-domstolens dom *O'Flynn* C-237/94, ECLI:EU:C:1996:206. Indirekt diskriminering förklaras i målet punkten 18.

<sup>116</sup> EU-domstolens dom *O'Flynn*, C-237/94, ECLI:EU:C:1996:206. I punkten 19 anges flera andra rättsfall som behandlar indirekt diskriminering.

ordning 1612/68 (numera förordning 492/2011) inte förbjuder enbart direkt diskriminering på grund av nationalitet, utan även varje form av indirekt diskriminering, som genom tillämpning av andra kriterier faktiskt leder till samma resultat. Den tyska nationella lagstiftningen ansågs indirekt diskriminerande, men EU-domstolen menade att ersättningssystemet beaktade skillnader i arbetstagarnas situation, beroende på bosättningsort. Det fanns alltså objektivt godtagbara skäl för att motivera särbehandlingen.<sup>117</sup>

### EU-domstolens rättspraxis, förordning 883/2004

Både direkt och indirekt diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden enligt artikel 4 i förordning 883/2004 men diskrimineringen kan i vissa fall rättfärdigas. Det framkom i *Toia*-målet som rörde en italiensk medborgare bosatt i Frankrike. I enlighet med den franska nationella lagstiftningen hade kvinnor som var 65 år och som hade fött många barn rätt att få en pensionsförmån, under förutsättning att barnen var franska medborgare. I detta fall var inte alla barnen till den berörda kvinnan franska medborgare (vilket berodde på att enligt fransk lagstiftning får barnen vårdnadshavarnas nationalitet även om de är födda i Frankrike). Kvinnan hade rätt att ansöka om förmånen och det var därför inte tal om en direkt diskriminering. EU-domstolen menade att förordning 1408/71 (numera förordning 883/2004) inte enbart förbjuder direkt diskriminering på grund av nationalitet utan även diskriminering genom tillämpning av särskiljande kriterier som leder till samma resultat. Vidare menade domstolen att indirekt diskriminering är förbjuden enligt förordningen om den inte kan rättfärdigas. I förevarande mål hade Frankrike anmält förmånen som en förmån vid ålderdom och under processen invände Frankrike att den nationella regeln skulle uppmuntra barnafödande. Detta accepterades inte av EU-domstolen då det inte var ett objektivt godtagbart skäl.<sup>118</sup>

I ett annat mål har EU-domstolen konstaterat att ett bosättningskrav för att erhålla ett vårdnadsbidrag utgjorde indirekt diskriminering. I detta mål godtog dock EU-domstolen att den nationella regeln

---

<sup>117</sup> EU-domstolens dom *Sotgiu*, C-152/73, ECLI:EU:C:1974:13.

<sup>118</sup> EU-domstolens dom *Toia*, C-237/78, ECLI:EU:C:1979:197.

skulle uppmuntra barnafödande som ett objektiva godtagbart skäl.<sup>119</sup> Detta mål beskrivs mer utförligt nedan.

#### 10.4 Tillgång till sociala förmåner

Förordning 492/2011 tillförsäkrar migrerande arbetstagare rätt att ta anställning och att arbeta inom en annan medlemsstats territorium på samma villkor som den statens egna medborgare. I artikel 5 i förordning 492/2011 framgår att en medborgare från en medlemsstat som söker anställning i en annan stat har rätt att få samma hjälp av arbetsförmedlingen i den staten som dess egna medborgare som söker anställning. Förordningen ger arbetstagare rätt till likabehandling i flera sammanhang, som lön, anställningsskydd, sociala förmåner, bostadsfrågor och skolgång för arbetstagarnas barn.<sup>120</sup> Förordning 492/2011 skiljer inte mycket från den tidigare förordningen 1612/68, vilket innebär att tidigare rättspraxis avseende likabehandlingsprincipen fortfarande är av betydelse.<sup>121</sup>

För att förordning 492/2011 ska tillämpas krävs att det är en gränsöverskridande situation, där en arbetstagare tagit anställning i en annan EU/EES-stat än den han eller hon är medborgare i.

Inom de sociala trygghetssystemen är likabehandlingsprincipen i artikel 7 i förordning 492/2011 betydelsefull. Artikel 7.2 i förordningen säkerställer likabehandling avseende sociala förmåner för arbetstagare och deras familjemedlemmar.<sup>122</sup> Bestämmelsen tangerar det materiella sakområdet i förordning 883/2004.<sup>123</sup> Dock framgår av artikel 36.2 i förordning 492/2011 att denna inte ska påverka åtgärder som är antagna i enlighet med artikel 48 i EUF-fördraget, det vill säga förordning 883/2004. I *Schmidt*-målet bedömde domstolen att likabehandlingsprincipen i 492/2011 kan tillämpas på förmåner som faller utanför sakområdet för förordning 883/2004.<sup>124</sup> Eftersom både förordning 883/2004 och förordning 492/2011 är sekundärrättslig lagstiftning som är delvis överlappande, uppkommer frågan om vilken av dessa som ska ges företräde. Förordning 883/2004 bör ses som *lex*

<sup>119</sup> EU-domstolens dom *Geven*, C-213/05, ECLI:EU:C:2007:438.

<sup>120</sup> Artiklarna 6–10 förordning 492/2011.

<sup>121</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law* s. 148.

<sup>122</sup> EU-domstolens dom *Cristini*, C-32/75, ECLI:EU:C:1975:120.

<sup>123</sup> Pennings, (2015). *European Social Security Law*.

<sup>124</sup> EU-domstolens dom *Schmidt*, C-310/91, ECLI:EU:C:1992:321.

*specialis*, det vill säga att regleringen har företräde framför förordning 492/2011.<sup>125</sup>

#### 10.4.1 Sociala förmåner

Gränsdragningen mellan sociala förmåner i förordning 492/2011 och sociala trygghetsförmåner i 883/2004 kan vara svår att göra. Att göra en sådan åtskillnad i förhållande till dessa regelverk är dock viktigt. Förordning 883/2004 är tillämplig i fler situationer än förordning 492/2011. Till skillnad från förordning 492/2011 förutsätter inte förordning 883/2004 att en person blivit anställd i en annan medlemsstat, utan det räcker med en gränsöverskridande situation. I förordning 883/2004 säkerställs likabehandling genom principerna sammanläggning och export. Principerna om sammanläggning och export finns inte i förordning 492/2011.<sup>126</sup>

I inledande rättspraxis på området gavs en snäv definition av sociala förmåner i förordning 492/2011, vilka då ansågs som förmåner kopplade till anställningen och den enskilde arbetstagaren.<sup>127</sup> Enligt EU-domstolens senare rättspraxis ska sociala förmåner inte tolkas restriktivt.<sup>128</sup> EU-domstolen har fastslagit att ”alla förmåner, med eller utan anknytning till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns statens egna arbetstagare, huvudsakligen på grund av deras objektiva ställning som arbetstagare eller enbart därför att de är bosatta inom staten och vars utsträckning till att även gälla arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater således kan antas underlätta deras rörlighet inom Europeiska gemenskapen”.<sup>129</sup> EU-domstolen fastslår i målet *Even* att sociala förmåner är förmåner som inte behöver var kopplade till ett anställningsförhållande, utan kan

---

<sup>125</sup> European Commission, (2014). *The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers*.

<sup>126</sup> Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrükikoda s. 317 f.

<sup>127</sup> EU-domstolens dom *Michel* C-76/72, ECLI:EU:C:1973:46.

<sup>128</sup> EU-domstolens dom *Hendrix*, C-287/05, ECLI:EU:C:2007:494, punkten 12. EU-domstolens dom *Geven*, C-213/05, ECLI:EU:C:2007:438 punkt 48. EU-domstolens dom EU-domstolens dom *Martinez Sala* C- 85/96, ECLI:EU:C:1998:217, punkten 25. Se även EU-domstolens dom *Meints*, C-57/96, ECLI:EU:C:1997:654.

<sup>129</sup> EU-domstolens dom *Even*, C-207/78 , ECLI:EU:C:1979:144, punkten 22.

Se även EU-domstolens dom *Cristini*, C-32/75, ECLI:EU:C:1975:120.

beviljas personer i territoriet för att de bor eller arbetar där.<sup>130</sup> I *Meeusen*-målet ansågs även studiemedel vara en social förmån.<sup>131</sup>

Socialt bistånd och studiemedel är inte inkluderade i sakområdet i förordning 883/2004.<sup>132</sup> Krigsförmåner är uttryckligen undantagna från förordning 883/2004 och är inte heller en social förmån i förordning 492/2011.<sup>133</sup>

Mellan förordningarna finns två större skillnader. I förordning 883/2004 finns regler om tillämplig lagstiftning, vilket innebär att den stat som pekas ut som behörig är den som i princip kan utge förmånerna. Det förhindrar i princip att det lämnas förmåner av samma slag för samma tid eftersom förmånerna lämnas endast från en stat. Förordning 492/2011 har inte en sådan begränsningsregel. Den andra skillnaden är arbetstagarbegreppet, där definitionen av arbetstagare härrör från artikel 45 i EUF-fördraget. Arbetstagarbegreppet som har sin grund i artikel 45 EUF-fördraget ska ges en EU-rättslig tolkning och ska inte tolkas restriktivt. När det gäller förordning 883/2004, med rättslig grund i artikel 48 EUF-fördraget, är det däremot medlemsstaternas arbetstagarbegrepp som gäller.

Det finns ändå ett antal mål som visar att när förordning 883/2004 inte är tillämplig har EU-domstolen i stället bedömt att förordning 492/2011 eller artikel 45 i EUF-fördraget är tillämpliga. Dessa regelverk kan anses finnas som ett ytterligare skydds nät för att förstärka den fria rörligheten och likabehandling för arbetstagare när förordning 883/2004 inte är tillämplig.<sup>134</sup>

---

<sup>130</sup> Se även EU-domstolens dom *Even*, C-207/78, ECLI:EU:C:1979:144. Se Kestemont, L.(2013). *The principles of equal treatment and non-discrimination in European social security law*. Som anger att det är förmåner som garanterar miniminivå och är beroende på bosättningsvillkor, barn förmåner, förmåner i samband med barns födelse, assistansersättning. Se även Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrükikoda s. 321.

<sup>131</sup> EU-domstolens dom *Meeusen*, C-337/97, ECLI:EU:C:1999:284.

<sup>132</sup> Pennings, F.(2015). *European Social Security Law*.

<sup>133</sup> EU-domstolens dom *Even*, C-207/78, ECLI:EU:C:1979:144.

<sup>134</sup> EU-domstolens dom *Hoeckx*, C-249/83 ECLI:EU:C:1985:139. EU-domstolens dom *Hartmann*, C-212/05 ECLI:EU:C:2007:437. Se även Kestemont, L.(2013). *The principles of equal treatment and non-discrimination in European social security law*.

#### 10.4.2 EU-domstolens rättspraxis för tillgång till sociala förmåner i enlighet med förordning 492/2011 och förordning 883/2004

Enligt förordning 492/2011 har migrerande arbetstagare<sup>135</sup> samma rätt till sociala och skattemässiga förmåner som värdstatens egna medborgare.<sup>136</sup> Arbetstagarens familjemedlemmar omfattas av principen om likabehandling, och det kan exempelvis ge rätt för arbetstagarens barn att studera i värdstaten.<sup>137</sup> Barnen har rätt till värdstatens skolor på samma sätt som medborgarna i värdstaten under förutsättning att barnen bor där. Rätten till likabehandling omfattar inte bara barn som är bosatta med sina vårdnadshavare i värdstaten utan även de barn som stannat kvar för att avsluta sin utbildning, efter att vårdnadshavarna återvänt till hemlandet. Detta gäller under förutsättning att utbildningen inte kan avslutas i hemlandet för att utbildningssystemen är svåra att jämföra. Det innebär även en tillgång till studiestöd i den mottagande staten.<sup>138</sup>

När man har börjat arbeta i medlemsstaten gäller likabehandling med avseende till anställningsförhållande och rätt till sociala förmåner. Både förordning 492/2011 och förordning 883/2004 förbjuder både direkt och indirekt diskriminering.

Det finns inte någon uttrycklig rätt att exportera förmånerna inom ramen för förordning 492/2011. Enligt EU-domstolens rättspraxis kan dock förmånerna i förordningen när det gäller gränsarbetare bli exportabla, det vill säga utbetalas över gränserna. Exempelvis har barn till gränsarbetare ansetts ha rätt till studiemedel från föräldrarnas arbetsstat trots att familjen inte är bosatt där. Den nationella lagstiftningens bosättningskrav för dem som inte var medborgare i staten ansågs indirekt diskriminerande och kunde inte upprätthållas.<sup>139</sup> Å andra sidan har EU-domstolen i ett annat mål fastslagit att det tyska bosättningskravet för att erhålla vårdnadsbidrag

---

<sup>135</sup> Artikel 7 och skäl 5 i förordning 492/2011. En person som förlorat sitt arbete kan fortfarande ha arbetstagarstatus. Se även EU-domstolens dom *Meints*, C-57/96, ECLI:EU:C:1997:654.

<sup>136</sup> Artikel 7 i förordning 492/2011.

<sup>137</sup> Artikel 10 i förordning 492/2011.

<sup>138</sup> Artikel 10.1 i förordning 492/2011. Se även EU-domstolens domar i förenade målen *Echternacht och Moritz* C-389/87 och 390/87, ECLI:EU:C:1989:130. Se även IFAU (2014). *Fri rörlighet inom den högre utbildningen och tillgång till svenska studiemedel* s. 22 ff.

<sup>139</sup> Se exempelvis EU-domstolens dom *Meeusen*, C-337/97, ECLI:EU:C:1999:284.

var proportionerligt eftersom det fanns möjlighet även för migrerande arbetstagare att erhålla bidraget.

I *Geven*-målet, som gäller en gränsarbetare, fanns krav på att personen måste arbeta i den staten mer än ringa omfattning, det vill säga mer än 15 timmar för att erhålla vårdnadsbidrag. Geven uppfyllde inte dessa krav då hon arbetade 3–14 timmar per vecka och hon var inte bosatt i Tyskland. Hon vägrades förmånen av de tyska myndigheterna. Den tyska regeringen anförde att syftet med det tyska vårdnadsbidraget var att uppmuntra barnafödande och det godtog EU-domstolen som ett objektivet sakligt skäl. Bosättningskravet var proportionerligt eftersom det i den tyska lagstiftningen fanns en undantagsregel som gjorde det möjligt även för migrerande arbetstagare att erhålla bidraget. Den nationella domstolen hade fortsatt möjlighet att bedöma om Geven trots allt hade tillräcklig anknytning för att bli aktuell för vårdnadsbidraget. Det kan nämnas att förordning 1408/71 (numera 883/2004) inte ansågs tillämplig.

### **Likabehandlingsprincipen och sociala förmåner när förordning 883/2004 inte är tillämplig**

Likabehandlingsprincipen i förordning 1612/68 (numera förordning 492/2011) är också intressant i de mål där inte förordning 1408/71 (numera förordning 883/2004) är tillämplig. I den belgiska lagstiftningen fanns ett krav för att erhålla en förmån, *minimex*, innebärande att icke belgiska medborgare skulle vara bosatta minst fem år innan de kunde ta del av denna. EU-domstolens mål *Hoeckx* konstaterade att eftersom bosättningskravet endast gällde för icke belgiska medborgare var det diskriminerande. Vidare menade den att *minimex* var ett allmänt socialt bidrag som beviljades dem som inte har tillräckliga ekonomiska resurser. Det föll därför utanför sakområdet för förordning 1408/71 (numera förordning 883/2004). EU-domstolen konstaterade att det i stället kunde omfattas av förordning 1612/68:s (numera förordning 492/2011) definition av social förmån. *Hoeckx* kunde alltså med stöd av likabehandlingsprincipen i förordning 1612/68 hävda sin rätt att erhålla förmånen.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> EU-domstolens dom *Hoeckx*, C-249/83 ECLI:EU:C:1985:139.



### Bosättningskrav och familjemedlem

Likabehandlingsprincipen i förordning 492/2011 kan även vara betydelsefull för exempelvis familjemedlemmar som inte har en självständig rätt enligt förordning 883/2004. Målet *Hartmann* belyser hur likabehandlingsprincipen i förordning 1612/68 (numera förordning 492/2011) kan ge rätt till sociala trygghetsförmåner trots att hon inte omfattades av förordning 1408/71 (numera förordning 883/2004). Kvinnan var österrikisk medborgare och gift med en tysk man. Maken arbetade i Tyskland. De var, tillsammans med sina barn, bosatta i Österrike. Hartmann sökte vårdnadsbidrag från Tyskland för sina barn. Ansökan avslogs med motiveringen att hon inte var bosatt eller arbetade i Tyskland, vilket innebar att det inte fanns en tillräcklig anknytning till Tyskland. EU-domstolen menade att det nationella bosättningskravet utgör en indirekt diskriminering då det lättare uppfylls av tyska arbetstagare och deras makar som oftast är bosatta i Tyskland. Det fanns dock undantag i lagstiftningen så att gränsarbetare kunde erhålla bidraget, vilket innebar att hennes make hade rätt till vårdnadsbidraget. EU-domstolen menade att i fråga om maka till en arbetstagare som omfattades av förordning 1612/68 (numera förordning 492/2011) kom hon i indirekt åtnjutande av likabehandlingen som ges den migrerande arbetstagaren. Med anledning av att hennes make arbetade heltid i Tyskland var det inte befogat att utestänga familjen från rätten till vårdnadsbidrag. Maken fick rätten till vårdnadsbidraget.<sup>141</sup>

### Bosättningskrav och studenter

Det finns andra mål som har krävt bosättning för studenter som ansökt om studielån. Exempelvis målet *Bidar* som rörde en fransk student som ville söka studielån i Storbritannien, men detta krävde bosättning och studenter från andra länder ansågs inte som bosatta i Storbritannien. Frågan i målet handlade om ett sådant diskriminerande nationellt villkor kunde upprätthållas. Domstolen menade att det kan vara legitimt att kräva att en person har bott i staten en viss tid för att visa på en anknytning, men att kategoriskt utesluta studerande från andra länder från rätten till studielån ansågs inte vara pro-

<sup>141</sup> EU-domstolens dom *Hartmann*, C-212/05 ECLI:EU:C:2007:437.

portionerligt.<sup>142</sup> I *Förster*-målet utvecklade domstolen resonemanget och ändrade delvis tidigare rättspraxis. EU-domstolen uttalade att medlemsstaten kan kräva en viss integration i samhället och bevilja sociala förmåner till medborgare i andra medlemsstater om de bott i staten under en särskild tidsperiod (fem år). Det ansågs proportionerligt att kräva en viss bosättningsstid.<sup>143</sup> Det kan vara relevant att redan här nämna att rörlighetsdirektivet stadgar att unionsmedborgare som varit lagligen bosatta i värdstaten i fem år får en permanent uppehållsrätt och med det följer rätt till sociala förmåner.<sup>144</sup>

I ett senare avgörande från EU-domstolen anmälde Europeiska kommissionen Nederländerna för indirekt diskriminering av migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar eftersom Nederländerna hade som krav för att bevilja och kunna exportera studiestöd för studier utomlands att man ska ha varit lagligen bosatt i Nederländerna under tre av de senaste sex åren. Det var ett krav som gäller oavsett medborgarskap. EU-domstolen erinrar om att principen om likabehandling i artikel 45 EUF-fördraget och i förordning 492/2011 vilka förbjuder såväl direkt som indirekt diskriminering. EU-domstolen konstaterade att bosättningskravet var lättare för en nederländsk än en utländsk medborgare att uppfylla och att det därför innebar en indirekt diskriminering och var otillåtet om det inte kunde rättfärdigas.

Nederländernas regering invände att bosättningskravet var nödvändigt på grund av att annars skulle det studiestödet kunna bli en orimlig börda som skulle kunna påverka stödordningens fortlevnad. Den åberopade de tidigare *Bidar* och *Förster*-målen för att kunna rättfärdiga bosättningskravet och på så vis begränsa tillgången till studiebidragen.<sup>145</sup> EU-domstolen ansåg i förevarande mål att budgethänsyn inte kan utgöra ett sakligt skäl som kan motivera en diskriminering av migrerande personer.<sup>146</sup>

I andra hand invände Nederländerna att stödet syftar till att gynna den fria rörligheten för studenter och främja studier utanför

---

<sup>142</sup> EU-domstolens dom *Bidar* C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169.

<sup>143</sup> EU-domstolens dom *Förster* C-158/07 ECLI:EU:C:2008:630.

<sup>144</sup> Artikel 16.1 i rörlighetsdirektivet.

<sup>145</sup> EU-domstolens domar *Bidar* C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169 och *Förster* ECLI:EU:C:2008:630. I *Bidar* och *Förster* målen var bosättningskrav tillåtna för att förhindra att studiebidragen skulle bli en orimlig börda för staten.

<sup>146</sup> EU-domstolens dom *Kommissionen v. Nederländerna*, C-542/09, ECLI:EU:C:2012:346, punkten 58.

Nederländerna. Detta menade domstolen däremot var ett godtagbart skäl som kunde motivera en inskränkning av diskrimineringsförbudet på grund av nationalitet. En sådan inskränkning måste dock vara proportionerlig, vilket domstolen ansåg att den inte var och stod därför i strid mot artikel 45 i EUF-fördraget och artikel 7.2 i förordning 1612/68 (numera förordning 492/2011).<sup>147</sup>

I det nyligen avgjorda målet *Giresch* som berör en liknande fråga som i målet med Nederländerna. Den nationella lagstiftningen hade krav på att studenten var bosatt i medlemsstaten för att få studiemedel. I målet rörde det barn till gränsarbetare som arbetade i Luxemburg. Barnen begärde luxemburgska studiemedel för att studera i en annan stat än Luxemburg. I den luxemburgska lagstiftningen fanns bosättningskrav och därför avslogs ansökningarna. Enligt EU-domstolen missgynnade kravet särskilt studerande som är barn till gränsarbetare, vilket inte var tillåtet om det inte finns sakliga skäl för det. Den luxemburgska regeringen invände både sociala och budgetära skäl för att rättfärdiga bosättningskravet. Det skulle säkerställa att öka andelen av den i landet bosatta befolkningen med en högre utbildning och studenterna skulle efter studierna komma tillbaka för att bosätta sig och arbeta i Luxemburg. EU-domstolen accepterade inte det budgetära skälet. Det sociala skälet godtog, men EU-domstolen ansåg att kravet inte var proportionerligt och bosättningskravet kunde inte upprätthållas.<sup>148</sup>

### Andra anknytningar till staten än bosättning

Det finns rättsfall, där bosättningskravet har bedömts oproportionerligt eftersom att det en fanns annan anknytning än bosättning till medlemsstaten. Det är *Nerkowska*-målet, vilket handlar om en polsk medborgare som hade varit bosatt i Polen i mer än 20 år och som bosatte sig i Tyskland. De polska myndigheterna betalade ut förmåner för civila offer, om de var fortsatt bosatta i Polen, vilket *Nerkowska* då inte var. EU-domstolen menade att det fanns en

---

<sup>147</sup> EU-domstolens dom *Kommissionen v. Nederländerna*, C-542/09, ECLI:EU:C:2012:346.

<sup>148</sup> EU-domstolens dom *Giresch* C-20/12, ECLI:EU:C:2013:411.

tillräcklig anknytning till Polen och att kravet på bosättning därför var oproportionerligt.<sup>149</sup>

När det gäller bosättningskrav i den nationella lagstiftningen som ett krav för att beviljas förmåner, kan arbetstagare som inte är bosatta i medlemsstaten hamna i en sämre situation än dem som är bosatta där. *Caves Krier Frères Sàrl* målet gällde en luxemburgsk medborgare bosatt i Tyskland. Hon anställdes av ett bolag i Tyskland, som i samband med anställningen ansökte om ett luxemburgskt anställningsbidrag för äldre arbetslösa. Detta avslogs med anledning av att hon inte var anmäld som arbetssökande i Luxemburg. Enligt den nationella lagstiftningen krävdes bosättning i Luxemburg för att arbetsgivaren skulle kunna få anställningsbidraget. För att anmäla sig som arbetssökande var hon tvungen att vara bosatt i Luxemburg. EU-domstolen konstaterade att nationell lagstiftning som leder till att arbetstagare som inte är bosatta i staten behandlas mindre fördelaktigt än arbetstagare bosatta i Luxemburg utgör en begränsning av den fria rörligheten i artikel 45 i EUF-fördraget. En nationell regel som utgör en begränsning av den fria rörligheten kan rättfärdigas om det finns godtagbara skäl. Det ska även vara nödvändigt och proportionerligt i förhållande till syftet i lagstiftningen. Bosättningskravet kunde inte anses vara motiverat. EU-domstolen fortsätter med att beskriva att det i princip är olämpligt med bosättningskrav för migrerande arbetstagare och gränsarbetare eftersom de vid tillträdet till arbetsmarknaden blir integrerade i den staten. De kan därför åberopa likabehandlingsprincipen för att likabehandlas med arbetstagare som är medborgare respektive bosatta i den staten. Integreringen uppstår bland annat genom att arbetstagarna betalar skatt på sina förvärsinkomster och bidrar till finansieringen av socialpolitiken. I det aktuella målet var kvinnan inte bosatt i Luxemburg, men hon var medborgare och hade arbetat hela sitt yrkesliv i Luxemburg och fick således ses som integrerad på den luxemburgska arbetsmarknaden. Den ankom på den nationella domstolen att avgöra om bosättningskravet var motiverat.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> EU-domstolens dom *Halina Nerkowska*, C-499/06 ECLI:EU:C: 2008:30. Se även Kestemont, L.(2013). *The principles of equal treatment and non-discrimination in European social security law*.

<sup>150</sup> EU-domstolens dom *Caves Krier Frères Sàrl*, C-379/11, ECLI:EU:C:2012:798. Frågorna i målet rörde artiklarna 21 och 45 i EUF-fördraget.

## Godtagbara nationella krav på bosättning för tillgång till sociala förmåner

I målet *Stewart*, gällde frågan om det nationella bosättningskravet för tillgång till sociala trygghetsförmåner var konformt med unionsrätten. *Stewart* uppbar en invaliditetsförmån från Storbritannien och flyttade med sina vårdnadshavare till Spanien. När hon fyllde 16 år ansökte hon, från Storbritannien, en kortvarig förmån på grund av arbetsoförmåga. Ansökan om förmånen avslogs endast för att hon inte vistades i Storbritannien. För att erhålla förmånen fanns flera bosättningskrav, varav ett var tidigare vistelse under minst 26 veckor under de 52 veckor som närmast föregår ansökan. Den brittiska regeringen hade gjort gällande att det var ett sakligt skäl för att som villkor för förmånen ha ett krav på tidigare vistelse i staten. De nationella bestämmelserna hade till syfte att dels garantera att det fanns anknytning mellan personen och medlemsstaten och en ekonomisk balans i de nationella systemen för social trygghet. Den brittiska regeringen ansåg att kravet på en tidigare vistelse var proportionerligt eftersom det handlade om en kort vistelse och att sökanden bara behövde uppfylla villkoret vid tidpunkten när ansökan lämnas in. EU-domstolen ansåg att villkoret inte verkar orimliga. Det fanns alltså sakliga skäl. Däremot var villkoret inte proportionerligt därför att villkoret var alltför kategoriskt. Att kräva tidigare vistelse i den behöriga staten under vissa särskilda perioder innebär att det läggs vikt vid omständigheter som inte nödvändigtvis är representativa för den faktiska och verkliga anknytningen till staten.<sup>151</sup>

Sammanfattningsvis kan bosättningskrav i den nationella lagstiftningen vara tillåtna om det finns godtagbara skäl för sådana krav och det anses nödvändigt och proportionerligt i förhållande till syftet i den nationella lagstiftningen. Av rättspraxis framgår dock att bosättningskrav kan anses vara oproportionerliga om det finns en annan anknytning till medlemsstaten, exempelvis arbete. Men vad gäller studiebidrag kan en medlemsstat kräva en längre period av bosättning i syfte att undvika en orimlig finansiell börda på sina studiestödssystem. Ett sådant krav måste dock vara proportionerligt utformat. EU-domstolens rättspraxis rörande icke förvärvsaktivas rätt till likabehandling när det gäller sociala förmåner.

---

<sup>151</sup> EU-domstolens dom *Stewart*, C-503/09, ECLI:EU:C:2011:500, punkterna 88–110.

Likabehandlingsprincipen i rörlighetsdirektivet<sup>152</sup> är ett uttryck för den väletablerade principen om likabehandling i artikel 18 i EUF-fördraget.<sup>153</sup> För unionsmedborgare som är arbetstagare och deras familjemedlemmar, finns en parallell reglering i enlighet med förordning 492/2011. Enligt den förordningen åtnjuter arbetstagare rätt till samma sociala och skattemässiga förmåner som värdstatens medborgare. Detta är en rättighet som inte tillkommer de icke förvärvsaktiva unionsmedborgaren innan de har fått permanent uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet.<sup>154</sup> En medborgare i unionen kan även vara berättigad till förmåner med stöd av förordning 883/2004. För de som är arbetstagare är det huvudsakligen arbetsstatens lag som är tillämplig och för icke förvärvsaktiva är det bosättningsstaten. Likabehandlingsprincipen i artikel 4 i förordning 883/2004 stadgar att om inget annat anges i förordningen kan personen ha rätt till samma förmåner som personerna i den staten. Som tidigare nämntes kan likabehandlingsprincipen i förordning 883/2004 åberopas för att man som bosatt i en stat kan begära att få ta del av de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna. Efter att rörlighetsdirektivet har genomförts har frågan uppkommit om det är tillåtet att ställa krav på uppehållsrätt för att få tillgång till sociala trygghetsförmåner som omfattas av förordning 883/2004. En fråga som kan uppkomma är om en person som söker sociala förmåner kan anses utgöra en belastning för medlemsstatens biståndssystem och därmed får sin uppehållsrätt ifrågasatt.<sup>155</sup> I detta avsnitt ges särskilt fokus på icke förvärvsaktivas rätt till likabehandling när det gäller sociala förmåner.

### Brey-målet

I *Brey*-målet var frågorna till EU-domstolen dels om de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna i den österrikiska lagstiftningen (tilläggsersättning) var en förmån inom det sociala biståndssystemet, dels om när en belastning för värdstaten föreligger. Målet rörde Brey som var en pensionär som, med sin fru, flyttade från

---

<sup>152</sup> Artikel 24 i rörlighetsdirektivet.

<sup>153</sup> EU-domstolens dom *Kommissionen v. Österrike*, C-75/11, ECLI:EU:C:2012:605, punkten 49.

<sup>154</sup> Artikel 16 i rörlighetsdirektivet.

<sup>155</sup> Holm, E. (2015). Fri rörlighet och tillgång till sociala förmåner för icke förvärvsaktiva – har unionsmedborgarskapet kommit till vägs ände? *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2/2015 s. 1.

Tyskland till Österrike. Han hade en låg pension från Tyskland. Under tiden han bodde i Tyskland fick han ett tillägg till sin låga pension, ett tillägg som upphörde när han flyttade till Österrike. Han ansökte därför om den österrikiska tilläggsersättningen men fick avslag. Motiveringen var att han på grund av en otillräcklig pension kunde bli en orimlig belastning för det österrikiska biståndssystemet.

I målet konstaterade EU-domstolen att en medlemsstat får ha krav på uppehållsrätt för att bevilja icke förvärvsaktiva unionsmedborgare socialt bistånd, så länge de nationella kraven är förenliga med EU-rätten. EU-domstolen konstaterade att den österrikiska tilläggsersättningen som omfattas av förordning 883/2004, omfattas av begreppet socialt bistånd i rörlighetsdirektivet. Vidare konstaterade domstolen att eftersom Brey ansökte om en förmån för att han hade otillräcklig pension kunde han bli en orimlig belastning för biståndssystemet.

Den andra frågan i målet handlade om när en person blir en belastning för medlemsstatens biståndssystem, vilket kan leda till att denne inte längre har uppehållsrätt i landet. De österrikiska myndigheterna hade utfärdat ett intyg om registrering för Brey, men det är inget som EU-domstolen särskilt uttalar sig om. EU-domstolen konstaterade att det inte är tillåtet för myndigheterna att automatiskt neka en icke förvärvsaktiv förmån, även om det tyder på att den enskilde saknar tillräckliga tillgångar och därmed skulle kunna bli en orimlig belastning för medlemsstatens sociala biståndssystem. Det måste göras en helhetsbedömning av den faktiska belastningen som ett beviljande skulle innebära för det nationella sociala biståndssystemet. Det anges att i den bedömningen kan ingå faktorer som hur stor och regelbunden personens inkomst är och under hur lång tid den sökta förmånen kan betalas ut. Vidare måste proportionalitetsprincipen beaktas för att få en uppfattning om beviljandet skulle utgöra en belastning på biståndssystemet. För att kunna göra en närmare uppskattning av den belastning som ett beviljande av tilläggsersättningen skulle medföra kan det vara relevant att fastställa hur stor andel av förmånstagarna som är unionsmedborgare med ålderspension från en annan medlemsstat.<sup>156</sup>

Domstolens avgörande i målet antog en delvis ny riktning i rättspraxis. Dock kan det konstateras att avgörandet följer principer från

<sup>156</sup> EU-domstolens dom *Brey*, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkterna 64 och 78 i målet.

tidigare praxis, det vill säga att det ska finnas en viss ekonomisk solidaritet mellan den mottagande medlemsstaten och medborgare i andra medlemsstater.<sup>157</sup>

### Dano-målet

Frågan om en medlemsstat generellt kan utesluta en icke förvärvsaktiv unionsmedborgare från möjligheten att beviljas särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner prövades i *Dano*-målet. Målet handlar om en arbetslös kvinna som tillsammans med sin son vistas i Tyskland, där hon sökte en förmån, en grundgaranti avsedd att täcka levnadsomkostnader vid arbetslöshet (en särskild icke avgiftsfinansierad kontantförmån). Hon nekas förmånen bland annat med motiveringen att hon inte hade för avsikt att söka arbete i Tyskland. Genom Brey- domen hade domstolen redan fastslagit att de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna var en social biståndsförmån som omfattas av likabehandlingsprincipen i förordning 883/2004. EU-domstolen hade vidare uttalat att likabehandlingsprincipen i förordning 883/2004 gäller i förhållande till de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna. Utifrån denna bakgrund var frågan om en medlemsstat kan utesluta unionsmedborgare från att beviljas förmåner med stöd av EUF-fördragets bestämmelser.

Domstolen konstaterade att unionsmedborgarskapet innebär att alla omfattas av diskrimineringsförbudet i EUF-fördraget, men att det finns vissa villkor och begränsningar i sekundärrätten. Sådana begränsningar finns i rörlighetsdirektivet, där rätten till likabehandling är villkorad av att man har uppehållsrätt. Det vill säga att personen har tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring. Om personer som saknar uppehållsrätt i rörlighetsdirektivet skulle ha rätt till sociala förmåner på samma villkor som de nationella medborgarna skulle det strida mot ett av syftena med direktivet – att undvika att icke förvärvsaktiva unionsmedborgare blir en orimlig belastning för den mottagnade medlemsstatens sociala biståndssystem.<sup>158</sup> I det aktuella målet ansågs *Dano* inte ha uppehållsrätt i Tyskland eftersom hon inte arbetat i Tyskland och hon sökte inte

<sup>157</sup> Se exempelvis EU-domstolens domar *Bidar* C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169 och *Förster* C-158/07 ECLI:EU:C:2008:630.

<sup>158</sup> EU-domstolens dom *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, punkterna 73–74.



heller arbete i Tyskland. EU-domstolen menade att likabehandlingsprincipen i förordning 883/2004 inte förändrade bedömningen, då de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna beviljas i bopättningsstaten i enlighet med den statens lagstiftning. Det finns alltså inget som hindrar att beviljandet av socialt bistånd till icke förvärvsaktiva unionsmedborgare underkastas krav att de uppfyller villkoren för uppehållsrätt i den mottagande staten. Även *Dano* hade ett intyg på uppehållsrätt som var utfärdat i Tyskland, men det beaktades inte heller.

I målet *Brey* uttalade EU-domstolen att det inte är proportionerligt att generellt utesluta icke förvärvsaktiva från rätten till de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna, men i målet *Dano* resonerade domstolen inte alls kring proportionalitetsprincipen. En annan fråga som hade ställts av den nationella domstolen var om rättighetsstadgan kunde medföra en skyldighet för medlemsstaten att betala ut förmåner. I denna fråga konstaterade EU-domstolen att domstolen inte var behörig att besvara frågan eftersom det inte var fråga om tillämpning av unionsrätt utan när det gäller de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna var det lagstiftaren i varje medlemsstat som fick bestämma de materiella villkoren för att bevilja dessa.<sup>159</sup>

### Alimanovic- och Garcia-Nieto-målen

Ytterligare ett mål som har rört icke avgiftsfinansierade kontantförmåner har avgjorts i EU-domstolen. *Alimanovic*-målet handlade om en svensk kvinna med fyra barn. Kvinnan och hennes äldsta dotter hade under kortare tid än ett år haft olika anställningar, men även varit aktuella för olika sysselsättningsfrämjande åtgärder i Tyskland. Därefter har de inte alls arbetat. Frågan var om de kunde nekas rätt till den tyska förmånen grundgaranti för arbetssökande (Jämför *Dano*-målet).

EU-domstolen uttalade att om man varit arbetstagare i tidsbegränsad anställning under ett år och ofrivilligt förlorat arbetet behåller man sin ställning som arbetstagare i sex månader och kan således åberopa likabehandlingsprincipen och få socialt bistånd. När den tiden

---

<sup>159</sup> EU-domstolens dom *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358.

har löpt ut, kan ställningen som arbetstagare upphöra och då omfattas man inte av likabehandlingsregeln, vilket betyder att sociala bistånd kan vägras. Arbetssökande har enligt rörlighetsdirektivet rätt att uppehålla sig i landet så länge de söker arbete och har en reell möjlighet att få en anställning, men direktivet kan begränsa rätten till likabehandling av arbetssökande.<sup>160</sup> Eftersom kvinnorna i målet inte hade kvar sina anställningar som arbetstagare var det inte, enligt domstolen, i strid mot likabehandlingsprincipen att neka dem de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna. Utgången i målet är liknande den i Dano-målet. Vidare pekade EU-domstolen i Alimanovic-målet på att medlemsstaterna ska beakta den individuella situationen innan den bedömer att personens vistelse utgör en orimlig börda på det sociala biståndssystemet (jämför Brey-målet). Dock var en sådan individuell bedömning inte är nödvändig i detta fall eftersom direktivet har ett system där ställningen som arbetstagare behålls gradvis. Direktivet beaktar olika faktorer som utmärker de personliga omständigheterna för varje enskild person som söker om en förmån, särskilt under hur lång tid som de varit ekonomiskt aktiva.<sup>161</sup>

Det nyligen avgjorda *Garcia-Nieto*-målet bekräftar de tidigare avgörandena. Familjen Pena-Garcia är spanska medborgare. Jovanna Garcia-Nieto flyttade med dottern till Tyskland och började arbeta. Hennes sambo Joel Pena Cuevas och hans son flyttade efter en tid också till Tyskland. De ansökte om förmåner som täckte deras levnadsomkostnader, det vill säga särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner. Förmånerna förvägrades de tre första månaderna, eftersom den tyska lagstiftningen stadgar att grundgarantin för arbetssökande inte ska beviljas de tre första månaderna till utlänningar vars uppehållsrätt motiveras av att de söker arbete. Artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet är ett undantag från likabehandling mellan medborgare i värdstaten och unionsmedborgare i fråga om socialt bistånd. Den tyska grundgarantin för arbetslösa hade Tyskland anmält som en särskilt avgiftsfinansierade kontantförmån. EU-domstolen slog fast i målet att medlemsstaterna får förvägra medborgare från andra medlemsstater icke avgiftsfinansierade kontantförmåner under de tre första månaderna. Precis som i Alimanovic-målet menade EU-dom-

---

<sup>160</sup> Artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet.

<sup>161</sup> EU-domstolens dom *Alimanovic*, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:210.

stolen att det inte behövs en proportionalitetsbedömning då den redan är inskriven i sekundärrätten.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att likabehandlingsprincipen i rörlighetsdirektivet eller i förordning 883/2004 inte utgör hinder för den nationella lagstiftningen att ha bestämmelser om att förvägra socialt bistånd respektive icke avgiftsfinansierade kontantförmåner under de tre första månaderna.<sup>162</sup>

#### 10.4.3 Test om laglig bosättning i en medlemsstat för traditionella social trygghetsförmåner.

Relationen mellan bosättning och möjligheten att kunna ta del av sociala förmåner är omdiskuterad, särskilt när det gäller icke förvärvsaktiva personer. I rörlighetsdirektivet stadgas krav på tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring för icke förvärvsaktiva för att de ska ha rätt att uppehålla sig i en medlemsstat. Med stöd av rörlighetsdirektivet kräver vissa medlemsstater en tillräcklig integration i staten genom laglig vistelse för att få tillgång till sociala förmåner. Exempel på sådana länder är Österrike och Storbritannien. Båda länderna har infört ytterligare test (*legal residence test*) för att bedöma hemvist för personer som inte är arbetstagare eller självförsörjande. Anledningen till att Storbritannien införde testet var för att stärka kravet på hemvist i landet och förhindra att personer som vistades en kort period i landet skulle kunna utnyttja det sociala trygghets-systemet.

När det gäller regelverket i Storbritannien anses en person bosatt i landet om denne har sin hemvist (*habitual residence*) där. Migrerande personer anses inte ha sin hemvist i landet om de inte har bott där en viss tid och är lagligen bosatta. Konsekvensen är att icke förvärvsaktiva som inte är självförsörjande, och inte har permanent bosättning i Storbritannien (det vill säga fem år), inte uppfyller kravet på att vara lagligt bosatt. De kommer således inte att vara berättigade till förmåner som materiellt omfattas av förordningarna.

---

<sup>162</sup> EU-domstolen dom i *Garcia-Nieto*, C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114.

## Målet Kommissionen mot förenade konungariket Storbritannien och Nordirland

Ett av de brittiska nationella målen där den lagliga bosättningen har prövats är målet *Patmalniece*. Storbritanniens högsta domstol bedömde att testet om en person var lagligt bosatt inte innebar en diskriminering gentemot andra unionsmedborgare. Vidare uttalades att även om det skulle ses som indirekt diskriminering skulle det kunna rättfärdigas genom att det förhindrar social turism.<sup>163</sup> Detta mål är en av anledningarna till att Europeiska kommissionen beslutade att inleda ett överträdelseärende mot Storbritannien.<sup>164</sup> Europeiska kommissionen menade att en persons bosättning bestäms utifrån de faktiska omständigheterna, med särskild hänsyn till där personen har sitt intressecentrum, och tolkningen kan inte påverkas av bestämmelserna om uppehållsrätt i rörlighetsdirektivet. Storbritanniens krav ansågs alltså inte förenligt med förordning 883/2004, där laglig vistelse inte är ett krav för att vara stadigvarande bosatt. Vidare ansåg Europeiska Kommissionen att testet om en person är lagligt bosatt åsidosätter reglerna om tillämplig lagstiftning i artikel 11.3 e i förordning 883/2004. Detta kan innebära att ingen stat kommer att vara ansvarig för att betala ut vissa, som i denna talan, familjeförmåner trots att den berörda personen bor i en medlemsstat. Europeiska kommissionen menade dessutom att villkoret är direkt diskriminerande eftersom det bara tillämpades på andra än brittiska medborgare, det vill säga ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen i artikel 4 i förordning 883/2004. Frågeställningen om man kan godta ett nationellt krav på uppehållsrätt även vad avser åtkomsten till renodlade sociala trygghetsförmåner konstaterar EU-domstolen i juni 2016 följande. Förordning 883/2004 bestämmer inte de närmare de materiella villkoren för rätt till förmåner utan det är i lagstiftaren i varje medlemsstat som fastställer dessa villkor. Vad avser frågan om kontrollen av uppehållsrätt är diskriminerande finner EU-domstolen att Storbritanniens rättfärdigande av villkoret, att skydda de offentliga finanserna och för att säkerställa att förmåner betalas ut till de som har tillräcklig anknytning till staten, är godtagbart. Domstolen anser vid

<sup>163</sup> *Patmalniece (FC) v Secretary of State for Work and Pensions* (2011) UKSC 11, (2011) 3 All ER 1.

<sup>164</sup> EU-domstolens mål, *Kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436.

den efterföljande bedömningen dock att de brittiska myndigheternas kontroll av uppehållsrätten är indirekt diskriminerande, men att denna kontroll ändå kan anses uppfylla kravet på proportionalitet eftersom den inte sker systematiskt vid varje ansökan utan enbart i tveksamma fall. Den går därför inte utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa finanserna skyddas.<sup>165</sup>

Det som skiljer målet Kommissionen mot Storbritannien från Brey, Dano och Alimanovic är bland annat att det handlar om familjeförmån, en traditionell socialförsäkringsförmån, och inte en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån.

De ovan redogjorda målen Brey, Dano och Alimanovic har alla väckt frågan om sambandet mellan förordning 883/2004 och rörlighetsdirektivet. Frågorna EU-domstolen har att pröva är om ett krav på laglig bosättning är förenligt med förordning 883/2004 som ett kompletterande villkor för stadigvarande bosättning. Den andra frågan handlar om konsekvensen av att endast icke-brittiska medborgare underkastas en prövning av uppehållsrätt, och om det är diskriminerande att kontrollera om sökanden är lagligt bosatt i samband med prövningen av rätt till vissa förmåner. Det finns enligt EU-domstolen, i princip inte något som hindrar att beviljandet av sociala förmåner till unionsmedborgare som inte är yrkesverksamma underkastas kravet att de uppfyller villkoren för att erhålla uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten. Domstolen konstaterar vidare att de nationella myndigheterna kontrollerar om bosättningen är laglig i enlighet med villkoren i direktivet om unionsmedborgares fria rörlighet. Denna kontroll sker således inte systematiskt av brittiska myndigheter vid varje ansökan utan endast vid tveksamma fall. Härav följer att villkoret inte går utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa att det legitima mål som Förenade kungariket eftersträvar, nämligen behovet att skydda dess finanser, uppnås.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> EU-domstolens mål, *Kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436.

<sup>166</sup> EU-domstolens mål, *Kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436.



## 11 Förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen

För att samordna de sociala trygghetssystemen i Europeiska unionen (EU) valde man en förordning, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>1</sup>. En förordning är bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.<sup>2</sup> Den rättsliga grunden för förordning 883/2004 är huvudsakligen artikel 48 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (härefter EUF-fördraget) om att samordna den sociala tryggheten för att säkerställa den fria rörligheten för arbetstagare. EU-domstolen har uttalat att samordning inte innebär någon harmonisering av de olika medlemsstaternas sociala trygghetssystem och syftar inte heller till att skapa ett enhetligt europeiskt socialt trygghetssystem.<sup>3</sup> Att säkerställa den fria rörligheten för arbetstagare, egenföretagare och de med liknande rättsliga ställning är den ursprungliga vägledande principen. Det är också anledningen till att artikel 45 i EUF-fördraget har tillämpats i EU-domstolen för att tolka samordningsbestämmelserna. Artikel 48 i EUF-fördraget ska förhindra att den nationella lagstiftningen inom området för den sociala tryggheten hindrar den fria rörligheten, främst för arbetstagare och egenföretagare.

Redan 1958 hade de dåvarande sex medlemsstaterna förhandlat fram en förordning för att underlätta och främja den fria rörligheten av arbetskraft i Europa. Dessa sex medlemsstater hade liknande sociala

---

<sup>1</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>2</sup> Artikel 288 EUF-fördraget.

<sup>3</sup> EU-domstolens dom *Kommission v. Tyskland*, C-562/10, ECLI:EU:C:2012:442. Dock kan det noteras att artikel 153 EUF-fördraget kan öppna upp för en viss harmonisering av social trygghetssystemen. Se Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary o EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing, s. 34.

trygghetssystem, vilka var utformade enligt Bismarckmodellen.<sup>4</sup> Rådet antog två förordningar om social trygghet för migrerande arbetare, förordning (EEG) nr 3 av den 25 september 1958 om social trygghet för migrerande arbetare och förordning (EEG) nr 4 av den 3 december 1958 som innehöll tillämpningsförfaranden och tilläggsbestämmelser till förordning nr 3<sup>5</sup> för att samordna den sociala tryggheten för arbetstagare i dessa medlemsstater. I början av 1970-talet ersattes dessa två förordningar av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen<sup>6</sup> och rådets förordning (EEF) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpningen av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda eller deras familjer flyttar inom gemenskapen.<sup>7</sup>

Förordning 1408/71 ansågs av många vara krånglig och svår att tillämpa, varför en modernisering efterfrågades. Den Europeiska kommissionen kom 1998 med det förslag som sedan diskuterades och förhandlades fram till sista april 2004 då förordningen 883/2004 antogs. Från 1 maj 2010 gäller främst förordning 883/2004 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009).<sup>8</sup> Sedan 2012 tillämpas dessa förordningar även i Schweiz och staterna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) (Norge, Island och Liechtenstein).<sup>9</sup> Eftersom det finns en omfattande rättspraxis främst om förordning 1408/71 och att historiken är viktig för att förstå de tillämpningsproblem som finns och som kan uppstå kommer även förordning 1408/71 att finnas med i redo-

---

<sup>4</sup> Se kapitel 3, för en beskrivning av Bismarcksystemet.

<sup>5</sup> EGT nr 30, 16.12.1958.

<sup>6</sup> EGT L 149, 5.7.1971, s. 2.

<sup>7</sup> EGT L 74, 27.3.1973, s. 1.

<sup>8</sup> EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

<sup>9</sup> Gäller även Schweiz genom beslut nr 1/12 av gemensamma kommittén som inrättats genom avtalet mellan europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer av den 31 mars 2012 om ersättande av bilaga II (samordningen av social trygghetssystemen) till avtalet (2012/195/EU). Schweiz tillämpar sedan 1 april 2012. Och EES-staterna genom gemensamma EES-kommitteens beslut nr 76/2001 av den 1 juli 2011 om ändring av bilaga VI (social trygghet) och protokoll 37 till EES-avtalet. EES-staterna tillämpar sedan 1 juni 2012.



görelsen. Dessutom har förordning 1408/71 fortfarande betydelse när det gäller tredjelandsmedborgare.

Det finns vidare övergångsregler i förordning 883/2004 som innebär att den tidigare förordningen 1408/71 kan fortsätta att gälla under en övergångsperiod. En person som omfattas lagstiftningen i en medlemsstat enligt bestämmelserna i förordning 1408/71 och en annan enligt förordning 883/2004 kan fortsätta att omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat som pekades ut enligt 1408/71 under förutsättning att det är en oförändrad situation och personen inte själv ansöker om att bli omfattad av lagstiftningen i den stat som är tillämplig enligt förordning 883/2004.<sup>10</sup>

Därefter kommer det i förevarande kapitel närmare att redogöras för vem som omfattas av förordningen (personkretsen) och vilka sakområden samt principer som gäller. Att en person omfattas av personkretsen, att förmånerna faller inom den materiella omfattningen och att det är en gränsöverskridande situation<sup>11</sup> är förutsättningar för att förordning 883/2004 ska bli tillämplig. En person ska som huvudregel endast omfattas av en stats lagstiftning och för att undvika lagkonflikter där en person berörs av flera staters system finns bestämmelser i förordning 883/2004 om tillämplig lag som pekar ut en behörig stat.

## 11.1 Allmänna bestämmelser

Varje medlemsstat har fortsatt rätt att utforma sina egna sociala trygghetssystem och syftet med den EU-rättsliga regleringen är enbart att samordna medlemstaternas olika sociala trygghetssystem, så att den fria rörligheten kan förverkligas. Bestämmelserna kan innefatta krav på medlemsstaterna att anpassa sin nationella lagstiftning på så sätt att den nationella lagstiftningen inte står i strid med unionsrätten. Syftet är däremot inte att harmonisera de olika staternas system, det vill säga att få dem mer lika.

---

<sup>10</sup> Artikel 87.8 i förordning 883/2004.

<sup>11</sup> Jämför med förordning 1231/2010 artikel 1 där det framgår ”inte befinner sig i en situation som i alla avseenden är begränsad till en enda medlemsstat. Artikel 2 i förordning 883/2004. Se även Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary o EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing, s. 74.

### 11.1.1 Personkretsen

Samordningsförordningen 1408/71 omfattade till en början enbart arbetstagare och utvecklades över tid till att omfatta egenföretagare, offentligt anställda och studenter. I förordning 883/2004 omfattar personkretsen medborgare i en medlemsstat, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen<sup>12</sup> i en eller flera medlemsstater, samt deras familjemedlemmar.<sup>13</sup> Förordningen tillämpas även för efterlevande till personer som har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, oavsett dessa personers medborgarskap, om deras efterlevande är medborgare i en medlemsstat eller är statslösa eller flyktingar som är bosatta i en medlemsstat.<sup>14</sup>

Samordningsförordning 883/2004 omfattar alla som är medborgare i en medlemsstat. För dem som inte är arbetstagare är det i stället avgörande för att fastställa behörig stat i vilken medlemsstat personen anses bosatt.<sup>15</sup>

Initialt omfattade förordning 1408/71 ekonomiskt aktiva personer men genom EU-domstolens över tiden allt mer vidsträckt tolkning av begreppet anställd kom allt fler kategorier att i praktiken omfattas av förordningens bestämmelser. Detta innebar att även de som någon gång hade omfattats av ett lands sociala trygghetssystem som gällde anställda föll in under personkretsen. Således kunde även grupper som pensionärer och arbetssökande omfattas av personkretsen.<sup>16</sup>

När samordningsförordningen 1408/71 antogs fanns det i de stater som då var medlemmar i Europeiska gemenskapen (EG), sociala trygghetssystem där en icke ekonomiskt aktiv person kunde få tillgång till arbetsbaserade sociala trygghetssystem genom sin arbetande familjemedlem. Mot denna bakgrund är det således inte anmärkningsvärt att även familjemedlemmar kom att omfattas av förordningens personkrets. Enligt rättspraxis kunde de ta del av härledda förmåner, det vill säga förmåner som inte förutsatte att de var individuellt

---

<sup>12</sup> Av definitionerna i artikel 1 i förordning 883/2004 är det i förhållande till varje medlemsstat, de lagar, författningar och övriga tillämpningsbestämmelser som rör de grenar av social trygghet som avses i artikel 3. 1. Det kan vara lagstiftningen i Bismarck eller Beveridge system.

<sup>13</sup> Artikel 2 i förordning 883/2004.

<sup>14</sup> Artikel 2.2 i förordning 883/2004.

<sup>15</sup> Artikel 2 och artikel 11.3 e i förordning 883/2004.

<sup>16</sup> EU-domstolens dom *Unger*, C-75/63 ECLI:EU:C:1964:19.

försäkrade.<sup>17</sup> I förhållande till familjeförmånerna, som exempelvis barnbidrag, har familjemedlemmarna dock fått en särskilt stark ställning eftersom att EU-domstolen har ansett att det inte är relevant vem i familjen som är mottagare av en förmån utan det är en förmån till familjen som enhet.<sup>18</sup>

En person som rört sig över nationsgränserna faller in under personkretsen i förordning 883/2004. Det är alltså avgörande att det är en gränsöverskridande situation för att förordningen ska bli tillämplig. Det kan till exempel handla om en arbetstagare som har flyttat från en medlemsstat till en annan. Det kan även handla om gränsöverskridande situationer för personer med medborgarskap i en annan medlemsstat som behöver nödvändig vård under tillfällig vistelse i ett annat land.<sup>19</sup>

Kravet på att omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i ett eller flera medlemsstater innebär att den som är eller har varit omfattad av lagstiftningen i någon medlemsstat omfattas av personkretsen. När det gäller lagstiftning avses de grenar av den sociala tryggheten som nämns i artikel 3 i förordning 883/2004.<sup>20</sup>

Kravet på medborgarskap innebär att personen ska vara medborgare i en EU-medlemsstat, EES-stat eller Schweiz. De som är medborgare i en EU-stat omfattas av förordningen även om de inte är bosatta inom EU. Bosättningskravet gäller därför endast för statslösa och flyktingar.<sup>21</sup>

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

---

<sup>17</sup> Individuellt försäkrad är en person för arbetslöshetsförmåner, se EU-domstolens dom *Kermaschek*, C-40/76 ECLI:EU:C:1976:157.

<sup>18</sup> EU-domstolens som i de förenade målen *Hoever och Zachow*, C-245/94 och 213/94, ECLI:EU:C:1996:379.

<sup>19</sup> Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary o EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 37.

<sup>20</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia s. 39.

<sup>21</sup> Se artikel 90.1 c i förordning 883/2004. Schweiz tillämpar 883/2004 sedan 1 april 2012 och EES-staterna sedan 1 juni 2012. Se Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia s. 39. I EU-domstolens dom *Khalil*-målet, C-95/99, ECLI:EU:C: 2001:532, hänvisas till Genevekonventionen (som är ratificerad av de sex första medlemsstaterna) som stadgar att staterna måste tillförsäkra flyktingar som lagligen vistas i territoriet att bli behandlade på samma sätt som medborgare, inom området för social trygghet. Samma princip finns för statslösa i New York konventionen.

omfattas av dessa förordningar<sup>22</sup> (förordning 1231/2010) medför sedan den 1 januari 2011 att förordning 883/2004 även gäller för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en EU-stat och att minst två medlemsstater är inblandade. Denna omfattar även deras familjemedlemmar och efterlevande under förutsättning att dessa är bosatta i EU.<sup>23</sup> Storbritannien och Danmark är undantagna från dessa regler rörande tredjelands medborgare. Frågan vad som menas med lagligen vistas, är inte definierat i förordning 1231/2010.<sup>24</sup>

Förordning 1231/2010 är inte tillämplig i Storbritannien och Danmark. Storbritannien har accepterat rådets förordning (EG) nr 859/2003 om utvidgning av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1408/71 och förordning (EEG) nr 574/72 till att gälla de medborgare i tredje land som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa bestämmelser (förordning 859/2003).<sup>25</sup> Förordning 859/2003 fortsätter att gälla. Det innebär också att förordning 1408/71 fortsätter att vara tillämplig för tredjelandsmedborgare när Storbritannien är en av de inblandade medlemsstaterna.<sup>26</sup> Det samma gäller för EES-staterna och Schweiz.<sup>27</sup> Varken förordningen 859/2003 eller 1231/2010 har antagits av dessa länder och är därför inte tillämpliga i Island, Norge, Liechtenstein (se vidare kapitel 12).

---

<sup>22</sup> EUT 2010 L 344/1, 29.12.2010.

<sup>23</sup> Det är relevant i fall där en tredjelandsmedborgare rör sig från ett EU-land till ett annat men familjen blir kvar i den första EU-staten. Se Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary o EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 38.

<sup>24</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia.

<sup>25</sup> EGT L 124, 20.05.2003.

<sup>26</sup> Artikel 90.1 a i förordning 883/2004.

<sup>27</sup> Överenskommelsen EU-Schweiz omfattar inte förordning 859/2003 respektive förordning 1231/2010. EGT L 114, 30.4.2002, p. 6–72. Det finns ett rättsfall som belyser frågan om förordningen är tillämplig för tredjelandsmedborgare som bor i Tyskland och arbetar i Schweiz. EU-domstolen konstaterade att för att bestämmelserna i förordning 1408/71 ska vara tillämpliga för tredjelandsmedborgaren och dennes familjemedlemmar måste två villkor vara uppfyllda. De måste vistas lagligen i landet och det måste vara en gränsöverskridande situation. Makarna hade tyskt uppehållstillstånd därför var det första kravet var uppfyllt. När det gäller det andra villkoret, att det måste röra mer än en medlemsstat har Schweiz förbundit i ett avtal, att tillämpa bestämmelserna i förordning 1408/71, men det framgår inte uttryckligen däri att även förordning 859/2003 omfattas. Det andra villkoret var inte uppfyllt och förordningen var inte tillämplig i den situation som tredjelandsmedborgaren befann sig i. Tyskland behövde alltså inte tillämpa förordning 1408/71 på arbetstagaren och hans familjemedlem, Jfr även EU-domstolens dom *Xhymshiti*, C-247/09, ECLI:EU:C:2010:698.

## Familjemedlemmar och efterlevande

Personkretsen omfattar inte enbart medborgare utan även familjemedlemmar och efterlevande. Familjemedlemmar och efterlevande behöver inte vara medborgare i EU. Genom att personkretsen utvidgats i förordning 883/2004 torde det dock finnas mindre behov att stödja sig på förordningen i egenskap av familjemedlem än vad som är fallet med förordning 1408/71. En person som självständigt omfattas av förordningen är nämligen inte att anse som familjemedlem. För en person som endast har varit bosatt i en stat där tillhörigheten till social trygghetssystemet bygger på arbete kan dock ställningen som familjemedlem alltjämt vara viktig. Den kan också vara av betydelse för tredjelandsmedborgare i vissa fall. De tredjelandsmedborgare som rör sig mellan medlemsstater omfattas självständigt av förordningen.<sup>28</sup> Familjemedlemmar och efterlevande till EU/EES-medborgare omfattas av förordning 883/2004 som familjemedlemmar oavsett deras nationalitet.<sup>29</sup> Regleringen har minskat i betydelse med anledning av införandet av förordning 1231/2010.<sup>30</sup>

När de gäller definitionen av familjemedlemmar hänvisar förordningen till definitionen av familjemedlem i den behöriga statens lagstiftning. Det är lagstiftningen i det sociala trygghetssystemet i den stat som betalar ut förmånen som bestämmer vem som är familjemedlem.

När det gäller förmånerna, *sjukdom, moderskap, liknande faderskapsförmåner*, är familjemedlemsbegreppet definierat i förordning 883/2004. Det är lagstiftningen i den stat där personen i fråga är bosatt som avgör vem som är att anse som familjemedlem.<sup>31</sup> För tillgång till exempelvis hälso- och sjukvård är familjemedlemmarna berättigade till förmåner i bosättningsstaten, även om annan stat är behörig och ansvarar för kostnaderna.<sup>32</sup>

Familjemedlemmar eller efterlevande kan inte ta del av förmåner som förutsätter att de är individuellt försäkrad, som till exempel

---

<sup>28</sup> Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer, en normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund.

<sup>29</sup> Artikel 2.2 i förordning 883/2004.

<sup>30</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia s. 49. Se även Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary o EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 77.

<sup>31</sup> Artikel 1 i 1, ii förordning 883/2004.

<sup>32</sup> Artikel 17 i förordning 883/2004.

arbetslöshetsförmåner.<sup>33</sup> Familjemedlemmar har en särskilt stark ställning i förordning 883/2004 när det gäller tillgång till familjeförmåner. EU-domstolens praxis innebär att det inte är relevant vem i familjen som är mottagare av förmånen.<sup>34</sup>

### 11.1.2 Förordningens sakområden

Förordning 883/2004 ska tillämpas på all lagstiftning som rör grenar av den sociala tryggheten inom förordningens sakområden.<sup>35</sup> I förordning 883/2004 görs en uppräknig av vilka sakområden (uttrycks även som sociala risker och förmånskategorier) inom social trygghet<sup>36</sup> som ska samordnas.<sup>37</sup> Dessa är följande:

- Förmåner vid sjukdom
- Förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap
- Förmåner vid invaliditet
- Förmåner vid ålderdom
- Förmåner till efterlevande
- Förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetsjukdom
- Dödsfallsersättning
- Förmåner vid arbetslöshet
- Förmåner vid förtida pensionering
- Familjeförmåner.

---

<sup>33</sup> Se exempelvis EU-domstolens dom *Kermaschek*, C-40/76, ECLI:EU:C:1976:157. EU-domstolens dom *Cabanis-Issarte*, C-308/93, ECLI:EU:C:1996:169.

<sup>34</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen *Hoever and Zachow*, C-245/94 och C-312/94, ECLI:EU:C:1996:379.

<sup>35</sup> EU-domstolens dom *Hosse*, C-286/03, ECLI:EU:C:2006:125.

<sup>36</sup> Det kan finnas tveksamheter om hur termen social trygghet ska tolkas. EU-domstolen har uttalat att en förmån ses som en social trygghetsförmån om den kan beviljas utan individuell och skönsmässig bedömning av personens personliga behov och att förmånen hänför sig till någon av förordningens sakområde.

<sup>37</sup> Artikel 3 i förordning 883/2004. Det nämns ibland om sociala risker och sådana risker som täcks av social tryggheten. Riskerna i 883/2004 är baserade på de sociala risker som anges i ILO:s konvention 102 (om minimistandard för social trygghet antagen i Geneve den 28 juni 1952. För utförligare diskussion se Pieters, D. (2006). *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer. Se även betänkandets kapitel 9.

Om en förmån faller utanför förordningens sakområden är inte förordningen tillämplig. Förteckningen är uttömmande och det innebär att en gren av social trygghet som inte nämns inte heller omfattas. Detta gäller även om den ger förmånstagaren en i lag fastställd ställning som medför rätt till en förmån.<sup>38</sup> I förordningen görs undantag för socialhjälp och medicinsk hjälp samt förmåner där en medlemsstat tar på sig ansvaret för personskador och lämnar ersättning, exempelvis till krigsoffer.<sup>39</sup>

Det finns särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som är en blandning av social trygghet och socialt bistånd. Dessa omfattas av förordningen, men kan vara undantagna från export och utges i bosättningsstaten. Vilka nationella förmåner som avses i de olika medlemsstaterna redovisas i förordningens bilaga X. För Sveriges del är äldreförsörjningsstöd samt bostadstillägg till pensionärer undantagna från samordningsbestämmelserna och kan inte heller exporteras till andra medlemsstater.<sup>40</sup>

Förordningen tillämpas på all nationell lagstiftning för social trygghet oberoende av om medlemsstatens sociala trygghetssystem är avgiftsfinansierat eller inte.<sup>41</sup> Med lagstiftning avses en medlemsstats lagar, författningar och övriga tillämpningsbestämmelser som rör social trygghet.<sup>42</sup>

De olika förmånskategorierna i avdelning III i förordningen är indelade i kapitel. I enlighet med artikel 9 i förordningen klassificerar medlemsstaterna vilka förmåner som ska ingå i de olika kapitlen. EU-domstolen menar att det är förmånens innehåll som är avgörande och inte statens klassificering. Kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten innebär att begreppen inte kan ges olika innehåll beroende på de nationella rättsordningarna utan ska grundas på objektiva kriterier.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> EU-domstolens dom *Otte*, C-25/95, ECLI:EU:C:1996:295.

<sup>39</sup> Artikel 3.5 a och b i förordning 883/2004.

<sup>40</sup> Medlemsstaterna anmäler att förmånerna ska vara undantagna i en särskild bilaga X. Det ska godkännas av Europeiska kommissionen och rådet. I Sverige är det äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer som är anmälda som särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner.

<sup>41</sup> Artikel 3.2 i förordning 883/2004.

<sup>42</sup> Artikel 1 i förordning 883/2004. Det kan utesluta vissa avtal, exempelvis kollektivavtal, andra avtal som reglerar arbetslöshetsersättningar. Anledningen är att samordna dessa skulle kunna skapa problem då det inte är reglerat i lagstiftningen. Det finns dock undantag. Se även Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary o EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 80.

<sup>43</sup> EU-domstolens dom *Stewart* C-503/09, ECLI:EU:C:2011:500 punkt 35. Se även EU-domstolens dom *Jordens-Vosters* C-69/79, ECLI:EU:C:1980:7 punkten 6.

Denna inställning öppnar upp välfärdssystemet för migrerande personer (arbetstagare) att kunna ta del av den behöriga statens sociala trygghetssystem även om den nationella lagstiftaren benämnt förmånen som något som till ordalydelsen inte omfattas av förordningen sakområde.<sup>44</sup>

### 11.1.3 Principerna

Samordningen i förordning 883/2004 vilar på fem huvudprinciper. Dessa är principerna om:

- principen om en stats lagstiftning
- likabehandling
- likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser
- sammanläggning av perioder
- upphävande om krav på bosättning/exportabilitet.

Nedan följer en översiktlig redogörelse av dessa principer. Likabehandlingsprincipen i förordningen är en grundläggande rättighet medan de andra principerna, det vill säga likställande, sammanläggning och export är tekniker för samordningen. Syftet med principerna är att säkerställa den fria rörligheten.<sup>45</sup>

### Tillämplig lagstiftning

En person som aldrig lämnar en medlemsstat kommer endast att vara omfattad av den medlemsstatens sociala trygghetssystem. Situationen förändras om personen arbetar eller är bosatt i två eller flera medlemsstater eller har varit det. För att fastställa att det finns en gränsöverskridande situation, beaktas olika faktorer, exempelvis att en person som utan att lämna sin ursprungsstat har kommersiella relationer med personer i andra medlemsstater.<sup>46</sup> Det är därför inte nöd-

<sup>44</sup> Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrükikoda.

<sup>45</sup> Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary o EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 103.

<sup>46</sup> EU-domstolens dom *Carpenter* C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434, punkten 29.



vändigt att en person flyttar från en medlemsstat till en annan för att det ska röra sig om en gränsöverskridande situation. Förordningens bestämmelser medför vidare att territoriella krav, som bosättning inte kan upprätthållas. Utan dessa bestämmelser skulle arbetstagare kunna förlora sina intjänade rättigheter, inte kunna exportera förmåner och skulle kunna nekats tillgång till sociala trygghetsförmåner i arbetsstaten.

För att undvika lagkonflikter har förordning 883/2004 regler om tillämplig lagstiftning som bestämmer vilken stats lagstiftning som ska tillämpas.<sup>47</sup> Enligt förordning 883/2004 ska en person som berörs av flera medlemsstaters sociala trygghetssystem, endast omfattas av en medlemsstats lagstiftning.<sup>48</sup> Man talar om att reglerna om tillämplig lagstiftning är exklusiva. Syftet med att endast en stats lagstiftning ska gälla är att ingen ska stå utan socialt skydd, men heller inte att en person omfattas av fler än en stats sociala trygghetssystem.<sup>49</sup> En konsekvens av att omfattas av flera staters sociala trygghetssystem skulle kunna vara att en person också är skyldig att erlägga avgifter i flera medlemsstater. Det skulle även kunna medföra att en person kan få utbetalda förmåner för samma perioder från två länder.

Reglerna om tillämplig lagstiftning vilar huvudsakligen på två principer: dels den redan nämnda principen att enbart *en* medlemsstats lagstiftning ska tillämpas (*single state rule*)<sup>50</sup>, dels att den tillämpliga lagstiftningen är arbetsstatens lagstiftning<sup>51</sup> (*lex loci laboris-principen*). Arbetsstatens lagstiftning gäller för både anställda och egenföretagare.<sup>52</sup> Den som inte arbetar omfattas<sup>53</sup> av lagstiftningen i den med-

<sup>47</sup> Artiklarna 11–16 i förordning 883/2004.

<sup>48</sup> Artikel 11. 1, första meningen i förordning 883/2004.

<sup>49</sup> En annan medlemsstat kan dock i vissa lägen, på basis av sin egna nationella lagstiftning, ändå utge förmåner.

<sup>50</sup> Som huvudregel är enligt artikel 11.1 i förordning 883/2004 endast en stats lagstiftning som tillämplig. Vissa undantag finns, bl.a. gällande familjeförmåner, där föräldrar kan ha rätt till förmåner från flera länder för samma barn/familj. I vissa fall har flera länders lagstiftningar tillämpats trots principen om att enbart en stats lagstiftning är tillämplig. Jfr. EU-domstolens dom *Bosmann*, C-352/06, ECLI:EU:C:2008:290.

<sup>51</sup> Artikel 11.3 a i förordning 883/2004. Principen om arbetsstatet som behörig stat har varit huvudregel i koordineringsförordningen sedan den första förordningen antogs på detta område. Detta har bl.a. sin förklaring i att de medlemsländer som då var med i EG hade nationella social trygghetssystem som byggde på en princip om att arbetstagare omfattades av social trygghetssystemet (så kallat Bismarcksystem).

<sup>52</sup> Egenföretagare omfattades inte av förordning 1408/71 men genom Rådets förordning (EEG) nr 1390/81 av den 12 maj 1981 om utvidgning av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda och deras familjer flyttar inom gemenskapen till att omfatta även egenföretagare och deras familjer, EGT L 143/1, 12.05.1981

lemsstat där hon eller han är bosatt (*lex loci domicilii*).<sup>54</sup> Bosättningsstatens lag är även tillämpligt för vissa arbetslösa personer.<sup>55</sup> Det finns dessutom undantag eller särskilda regler gällande tillämplig lagstiftning för bland annat personer som sänds ut för att arbeta i en annan medlemsstat en kortare tid och för personer som arbetar i två eller flera medlemsstater.<sup>56</sup>

Reglerna om tillämplig lagstiftning pekar enbart ut vilken medlemsstats lagstiftning som är tillämplig och som huvudsakligen är ansvarig för att utge eventuella förmåner och påföra socialavgifter. Det är därför varje medlemsstat att fastställa villkoren för att en person ska kunna bli berättigad till en social trygghetsförmån. Det gäller under förutsättning att dessa inte åsidosätter EU-rätten, exempelvis förbudet mot diskriminering mellan medborgarna i värdstaten och medborgare i andra medlemsstater.<sup>57</sup>

## Likabehandling

I EUF-fördraget finns ett generellt förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.<sup>58</sup> Diskrimineringsförbudet är också explicit angivet i artikel 45 i EUF-fördraget för att säkerställa fri rörlighet för arbetstagare. Likabehandlingsprincipen i förordning 883/2004 har samma innehåll som i artiklarna 18 och 45 i EUF-fördraget och innebär att den fria rörligheten kan genomföras om diskriminering på grund av nationalitet undviks.<sup>59</sup>

Inom ramen för samordning av de sociala trygghetssystemen preciseras förbudet mot diskriminering i artikel 4 i förordning 883/2004. Det betyder att de som omfattas av förordningen har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om sociala trygghetsförmåner som

---

<sup>53</sup> Eller andra länders lagstiftning enligt de speciella bestämmelserna i artikel 11.3 b–d i förordning 883/2004.

<sup>54</sup> Artikel 11.3 e i förordning 883/2004.

<sup>55</sup> Artikel 65 i förordning 883/2004. Denna regel innebär att helt arbetslösa gränsarbetare, t.ex. i Sverige bosatta personer som arbetat i Danmark och sedan blir arbetslösa, faller tillbaka i bosättningsstatens lag. Bakgrunden till regeln är ett antagande om att sådana personer har lättare att hitta ett nytt arbete i bosättningsstaten. Den är ifrågasatt och är föremål för diskussion i samband med att reglerna om arbetslöshetsförmåner i förordningen håller på att revideras.

<sup>56</sup> Artikel 13 i förordning 883/2004.

<sup>57</sup> EU-domstolens dom *Coonan*, C-110/79, ECLI:EU:C:1980:112

<sup>58</sup> Artikel 18 i fördraget.

<sup>59</sup> Dessa tas upp senare i kapitel 10. I både artiklarna 18 och 45 EUF-fördraget anges diskriminering på grund av nationalitet.

medborgare i värdstaten. Detta förhindrar värdstaten att gynna sina egna medborgare när det gäller berättigandet till förmåner.<sup>60</sup> Både EUF-fördraget och förordningen har samma syfte; att en individ som migrerar inte ska hamna i ett sämre läge än medborgarna i den medlemsstat där hon eller han har valt att arbeta eller bo.<sup>61</sup> Det bör dock noteras att om en person hamnar i ett sämre läge i samband med en gränsöverskridande situation därför att medlemsstaterna har olika utformning av sociala trygghetssystemen utgör detta inte diskriminering på grund av nationalitet.<sup>62</sup>

Direkt diskriminering är förbjuden enligt artikel 4 i förordning 883/2004, men kan rättfärdigas på samma grunder som i artikel 45 i EUF-fördraget, det vill säga allmän ordning, säkerhet och hälsa.<sup>63</sup> Det kan nämnas att inom området för social trygghet finns det inga avgöranden från EU-domstolen där direkt diskriminering på grund av nationalitet har rättfärdigats.

Indirekt diskriminering på grund av nationalitet är också förbjuden enligt artikel 4 i förordning 883/2004. Ett exempel på indirekt diskriminering kan exempelvis vara bosättningskrav. Det är ett krav som lättare kan uppfyllas av medborgare i värdstaten och skulle kunna utesluta exempelvis gränsarbetare som arbetar i den staten, men bor i en annan stat (likabehandling och relevant rättspraxis<sup>64</sup> tas upp i betänkandets kapitel 10).

Likabehandlingsprincipen i artikel 4 i förordning 883/2004 är tillämplig på personer som har utnyttjat sin fria rörlighet inom unionen men är alltså inte tillämplig i en rent intern, nationell situation. Konsekvensen är att en person som inte nyttjat den fria rörligheten kan i vissa fall få sämre villkor än migrerande arbetstagare. En sådan situation är inte att betrakta som diskriminerande enligt unionsrätten.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary o EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 16.

<sup>61</sup> Paju, J. (2012). *Introduktion till EU:s socialförsäkringsrätt*, Nordstedts Juridik s. 41.

<sup>62</sup> EU-domstolens dom *Kenny*, C-1/78, ECLI:EU:C:1978:140.

<sup>63</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia s. 129.

<sup>64</sup> EU-domstolens dom *Toia*, C-237/78, ECLI:EU:C:1979:197.

<sup>65</sup> EU-domstolens dom *Petit* C-153/91, ECLI:EU:C 1992:354.

## Principen om likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter och händelser

Av artikel 5 i förordning 883/2004 framgår att den behöriga medlemsstaten ska beakta omständigheter eller händelser som har inträffat i en annan medlemsstat som om de hade inträffat inom den egna staten.<sup>66</sup> Principen ska dock inte inkräkta på principen om sammanläggning av försäkringsperioder.<sup>67</sup> Principen om likabehandling i artikel 4 i förordningen kompletteras av principen om likvärdiga förmåner.<sup>68</sup>

## Sammanläggning

Sammanläggningsprincipen finns i både artikel 48 i EUF-fördraget och i artikel 6 i förordning 883/2004. Principen syftar till att säkerställa den fria rörligheten för personer som rör sig över gränserna. Sammanläggningsprincipen syftar till att undvika försäkringsavbrott och den är därför särskilt viktig när de olika medlemsstaterna har olika försäkringstider. Om det finns krav på olika försäkringstider är den generella sammanläggningsprincipen tillämplig.<sup>69</sup> Arbetstagare som arbetar i en medlemsstat, ska inte gå miste om förmåner eller rättigheter som de intjänat i en annan medlemsstat. Principen innebär att kvalifikationsperioder som har fullgjorts i en annan medlemsstat ska läggas samman med sådana perioder i den aktuella staten vid beräkning av förmåner.<sup>70</sup> När det gäller familjeförmåner och sammanläggningsprincipen har det även uppmärksammats genom *Bergström*-målet för några år sedan (se vidare kapitel 23). Det framgår inte klart av förordningen om sammanläggningsprincipen förutsätter att någon tid av försäkring uppfyllts i värdstaten.<sup>71</sup> EU-domstolen har dock i *Bergström*-målet klargjort att det inte är ett krav att två perioder av arbete har fullgjorts i flera medlemsstater. Det ska dock noteras att det även finns särskilda bestämmelser om sammanläggning när det

<sup>66</sup> I förordning 1408/71 fanns inte denna princip reglerad.

<sup>67</sup> Skäl 10 i förordning 883/2004.

<sup>68</sup> Se till exempel EU-domstolens dom *Roviello*, C-20/85, ECLI:EU:C:1988:283. EU-domstolens dom *Duchon* C-290/00, ECLI:EU:C:2002:234.

<sup>69</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia.

<sup>70</sup> Dock finns det EU-praxis inom social trygghet som visar att det inte behöver finnas någon period i den nya staten att lägga samman med. Målet gällde föräldrapenning. Se EU-domstolens mål C-257/10 *Bergström*, ECLI:EU:C:2011:839. Se även HFD 2012 ref 44 I.

<sup>71</sup> Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer, en normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund s. 120.

gäller förmåner vid arbetslöshet som innebär att den generella sammanläggningsprincipen inte gäller i vissa fall. Principen om pro-rata innebär att medlemsstatens behöriga institution betalar ut förmånen proportionerligt i förhållande till en utbetald motsvarande förmån från en annan medlemsstat.<sup>72</sup>

### Upphävande av krav på bosättning, exportabilitet

Exportabilitetsprincipen i 48 b i EUF-fördraget och i artikel 7 i förordning 883/2004 innebär att förmåner kan exporteras. Det innebär att kontantförmåner inte ska minskas, ändras eller hållas inne med anledning av att mottagaren är bosatt i en annan medlemsstat än den där institutionen som ansvarar för utbetalningen av den aktuella sociala trygghetsförmånen är belägen. Detta för att en person bland annat inte ska förlora intjänade rättigheter inom ramen för det sociala trygghetssystemet som har tjänats in i en annan medlemsstat än den nuvarande bosättningsstaten. Detta innebär att en stat inte kan upprätthålla sina nationella bosättningskrav utan måste exportera förmåner så länge personer omfattas av den statens lagstiftning. Exporträtten är inte generell utan beror på vilken förmån det handlar om. Det finns förmåner, exempelvis arbetslöshetsförmåner, som bara kan exporteras under en begränsad tid. Däremot är pensioner fullt exportabla. De särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna enligt bilaga X i förordningen, är undantagna från att exporteras. Dessa betalas endast ut i den medlemsstat personen i fråga är bosatt.<sup>73</sup> Även andra förmåner som är kontantförmåner kan exporteras. Vidare kan inte vårdförmåner exporteras.

---

<sup>72</sup> Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary o EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 17.

<sup>73</sup> För svensk del är det de svenska förmånerna bostadstillägg för pensionärer och äldreförsörjningsstöd som är anmälda som särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner.

## 11.2 Fastställande av tillämplig lagstiftning

I avsnittet beskrivs förordningens bestämmelser för fastställande av tillämplig lagstiftning. Bestämmelserna om tillämplig lag finns i avdelning II, artiklarna 11–16 i förordning 883/2004.<sup>74</sup> Bestämmelserna i avdelning III är tilläggbestämmelser som bland annat inbegriper regler om i vilken stat en person kan begära förmåner, men som inte pekar ut den behöriga staten.<sup>75</sup>

Förordning 1408/71 har två grundläggande principer för tillämplig lagstiftning; att enbart en stats lagstiftning var tillämpligt och att den tillämpliga lagstiftningen var arbetsstaten. Det var ett funktionellt system för yrkesaktiva som rörde sig över gränserna, men det fanns inga bestämmelser om tillämplig lag för de som inte aktivt arbetade. Förordning 883/2004 har i princip samma regler för tillämplig lagstiftning som förordning 1408/71 men i förordning 883/2004 har reglerna ändrats och utvecklats för främst de icke yrkesaktiva<sup>76</sup> där principen om bosättningsstatens lagstiftning, i vissa fall kan gälla, i stället för arbetsstatens lagstiftning.

### 11.2.1 Bindande regler gällande tillämplig lagstiftning

Det följer av artikel 288 i EUF-fördraget att förordningar är bindande för medlemsstaterna och är direkt tillämpliga. Detta har även bekräftats av EU-domstolens rättspraxis. Bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i förordningen ska således följas.<sup>77</sup> Den bindande effekten av bestämmelserna om tillämplig lagstiftning åsidosätter nationella villkor, som bosättningsvillkor, eller andra villkor som är relaterade till territoriet.<sup>78</sup> Detta innebär att en person som utför arbete i en medlemsstat, men som bor i en annan stat inte kan exkluderas från det

---

<sup>74</sup> Ibland används termen lagval. Den kan missförstås om den tolkas utifrån internationell privaträtt där ett lagval är ett val mellan två länders regler och innebär att myndighet eller domstol väljer att tillämpa antingen svenska eller ett annat lands lagstiftning. Inom sociala tryggheten och koordineringsreglerna kan det inte innebära att myndigheten eller domstolen tillämpar utländsk lagstiftning om social trygghet.

<sup>75</sup> EU-domstolens dom *Huijbrechts* C-131/91 ECLI:EU:C:1992:315. Se även EU-domstolens dom *Adanez-Vega* C-372/02, ECLI:EU:C:2004:705.

<sup>76</sup> Det avser personer som inte aktivt utför arbete, kan var personer som aldrig varit ekonomiskt aktiva, men även personer som av någon anledning gjort förvärvsavbrott.

<sup>77</sup> EU-domstolens dom *Ten Holder*, C-302/84, ECLI:EU:C:1986:242.

<sup>78</sup> EU-domstolens dom *Kuijpers* C- 276/81, ECLI:EU:C:1982:317 och EU-domstolens dom *Kits van Heijningen* C-2/89, ECLI:EU:C:1990:183.

sociala trygghetssystemet i arbetsstaten genom att det krävs att personen bor i arbetsstaten.<sup>79</sup> Att åsidosätta nationella bosättningsvillkor är den *bindande effekten* av tillämplig lagstiftning. Det belyses bland annat i *Kits van Heijningen*-målet, där frågan var om en deltid-arbetande man i Nederländerna, som var bosatt i en annan medlemsstat, kunde nekas nederländsk familjeförmån. I den nederländska nationella lagstiftningen fanns ett bosättningskrav för att beviljas förmånen. Kits van Heijningen arbetade inte varje dag i Nederländerna men han omfattades av arbetsstatens lagstiftning även de dagar han inte utförde arbete. De dagar han inte arbetade befann han sig i bosättningsstaten. Domstolen uttalade att det föreskrivs uttryckligen i reglerna om tillämplig lagstiftning i artikel 13.2 i förordning 1408/71 att lagstiftningen i arbetsstaten är tillämplig även om personen bor i en annan medlemsstat.<sup>80</sup> Även i senare mål, exempelvis *Salemink*, har det bekräftats att nationell lagstiftning där bosättningskriterium är avgörande för om en person ska omfattas av en obligatorisk försäkring i en medlemstat strider mot artikel 13.2 i förordning 1408/71.<sup>81</sup>

När förordningen pekar ut en behörig stat innebär det inte att personen i fråga också är berättigad till förmånerna i den statens trygghetssystem, utan endast att han eller hon omfattas av de sociala trygghetssystemen i den utpekade staten. För att få tillgång till en specifik förmån måste personen uppfylla de nationella bestämmelserna som reglerar tillgången till förmånen i fråga. Det är inte möjligt för enskilda att avstå från att omfattas av en stats lagstiftning endast på den grund att de inte får rätt till några förmåner. I *Molenaar* -målet skulle paret Molenaar, som arbetade i Tyskland men var bosatta i Frankrike, vara försäkrade för sjukförsäkring i Tyskland, men de var inte försäkrade för risken mot långvarigt vårdbehov då den tyska lagstiftningen krävde bosättning i Tyskland. Paret Molenaar ville därför inte betala avgifter för den ifrågavarande försäkringen. EU-domstolen konstaterade att migrerande arbetstagare inte har rätt att bli undantagna avgiftsskyldigheten och att det inte finns några EU-regler som kräver att den behöriga institutionen på förhand ska bedöma om arbetstagaren kommer att ha rätt till alla förmånerna i

<sup>79</sup> Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary o EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 155.

<sup>80</sup> EU-domstolens dom *Kits van Heijningen* C-2/89, ECLI:EU:C:1990:183.

<sup>81</sup> EU-domstolens dom i *Salemink* C-347/10, ECLI:EU:C:2012:17.

den behöriga staten. Rätten till förmåner ska bedömas den dag arbetstagaren begär en förmån i enlighet med den behöriga statens lagstiftningskrav. Det får alltså finnas krav i den nationella lagstiftningen för att få ta del av förmånerna, men dessa får inte vara diskriminerande eller hindra den fria rörligheten.<sup>82</sup>

### Ogynnsamma situationer

Bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i förordning 883/2004 kan innebära att den migrerande personen hamnar i en mindre fördelaktig situation när det gäller de sociala trygghetsförmånerna jämfört med vad som skulle ha varit fallet om han eller hon blivit kvar i den ursprungliga medlemsstaten. Detta kan dock inte ses som diskriminerande enbart för att resultatet av tillämplig lagstiftning är ogynnsamt för den enskilde.<sup>83</sup> Detta belyses ibland annat i målet *von Chamier-Glisinski* som gällde en tysk kvinna som var kronisk sjuk och det vårdbehov hon hade tillgodosågs av den tyska vårdlagstiftningen. Hon och maken flyttade till Österrike, men de fortsatte att omfattas av tysk lagstiftning. Frågan uppstod om samma vård kunde fortsätta att utges i Österrike. I förordning 1408/71 utges vårdförmånerna enligt lagstiftningen i bosättningsstaten på behöriga statens räkning. Det var således den österrikiska vården som Tyskland skulle ersätta oaktat att Tyskland vårdförmåner var mer omfattade. EU-domstolen konstaterade att Tyskland agerande var förenligt med förordning 1408/71 (numera artikel 17 och 21 i förordning 883/2004) för vårdförmåner utges enligt lagstiftningen i bosättningsstaten och finns inte liknande förmåner, finns inget krav att den behöriga staten ska betala förmånerna. Österrike hade inte den typen av vårdförmåner som var aktuell. EU-domstolen konstaterade att Tyskland agerande var förenligt med förordning 1408/71 och prövade därför om nekandet att ersätta vården var förenlig med artikel 18 EG (numera artikel 21 EUF-fördraget). Kvinnan hade som unionsmedborgare rätt till personrörlighet, men eftersom artikel 42 EG (numera artikel 48 EUF-fördraget) handlar om samordning av medlemsstaternas lagstiftning, kunde inte artikel 18 EG (numera artikel 21 EUF-för-

<sup>82</sup> EU-domstolens dom *Molenaar*, C-160/96, ECLI:EU:C:1998:84 Se även Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia.

<sup>83</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia s. 147.



draget,) användas för att säkerställa hennes sociala trygghet när hon flyttade till en annan medlemsstat.<sup>84</sup>

Medlemsstaternas frihet att utforma sina system och villkor kan resultera i att den enskilde vid flytt kommer att hamna i en sämre situation än om denne inte flyttat. Olika villkor mellan medlemsstaters nationella lagstiftning kan således inte anföras för att hävda att en person blivit diskriminerad vid en gränsöverskridande situation. Detta följer av att förordning 883/2004 är samordnande och inte harmoniserande.

### 11.2.2 Principen om en stats lagstiftning

En av de grundläggande principerna i förordning 883/2004 är, som tidigare nämnts, att det endast är lagstiftningen i en medlemsstat som är tillämpligt.<sup>85</sup> Det är principen om *single state rule*. Den medlemsstat som genom bestämmelserna om tillämplig lag pekas ut som behörig stat är som huvudregel också ansvarig för att utge förmåner i enlighet med den nationella lagstiftningen. Genom denna princip ska det förhindras att en person tillhör flera staters lagstiftning samtidigt eller att denne inte tillhör någon stats lagstiftning alls. Det kan även förhindra att en person betalar dubbla eller inga socialavgifter alls. I förordningen, avdelning III, finns det dock bestämmelser för vissa förmåner som medför att en person kan få förmåner från andra medlemsstater, exempelvis pensioner som kan utges från mer än en medlemsstat. Det är dock ingen motsats till principen om en stats lagstiftning eftersom personen endast omfattas av en stats lagstiftning i taget, men är berättigad till förmåner baserade på tidigare perioder. Man kan alltså uppbära förmåner från en stat och tillhöra en annan stats lagstiftning, där man betalar socialavgifter eller intjänar framtida förmånsrättigheter, eller kan vara berättigad till förmåner som endast kan utbetalas under den tid man är omfattad av den statens lagstiftning (familjeförmåner).

I förordningen finns inga direkta undantag från principen om en stats lagstiftning, men i rättspraxis från EU-domstolen har principen frångåtts i flera avgöranden. *Bosmann*-målet gällde en kvinna

---

<sup>84</sup> EU-domstolens dom *von Chamier-Glisczinski* C-208/07, ECLI:EU:C:2009:255.

<sup>85</sup> Artikel 11 (1) i förordning 883/2004.

som arbetade och bodde tillsammans med sina barn i Tyskland. Hon började arbeta i Nederländerna och då drogs det tyska barnbidraget in med anledning av att Nederländerna var behörig stat enligt bestämmelserna om tillämplig lag. Bakgrunden var att kvinnan enligt nederländsk lagstiftning inte kunde beviljas barnbidrag därför att hennes barn var för gamla för att beviljas nederländskt barnbidrag. Frågan till EU-domstolen blev om Tyskland kunde bevilja förmåner trots att det var Nederländerna som var den behöriga staten. EU-domstolen konstaterade att den som är anställd för arbete inom en medlemsstat ska omfattas av den medlemsstatens lagstiftning även om han eller hon är bosatt i en annan medlemsstat. Endast en medlemsstats lagstiftning är tillämplig, men EU-domstolen belyser även frågan om det föreligger några hinder för bosättningsstaten att utge förmåner. EU-domstolen resonerar om att förordningens syfte är att främja den fria rörligheten för personer och att förordningen ska tolkas i ljuset av EUF-fördraget. Det finns inga hinder för medlemsstater att bevilja förmåner även om den nationella lagstiftningen inte är tillämplig lagstiftning enligt förordningen. Domstolen menar vidare att en migrerande arbetstagare inte ska förlora rättigheter endast för att de har utnyttjat den fria rörligheten, som har sin grund i EUF-fördraget, och att förordningens bestämmelser ska tolkas i ljuset av EUF-fördragets bestämmelser.

Domstolens resonemang i *Bosmann*-målet har bekräftats i de förenade målen *Hudzinski och Wawrzyniak*. Personerna i målet var egenföretagare från Polen och utsända till Tyskland. De omfattades alltså av polsk social trygghet, men de var delvis skattskyldiga i Tyskland enligt tysk skattelagstiftning. Personer som är skattskyldiga i Tyskland kan vara berättigade till barnförmåner. Hudzinski och Wawrzyniak ansökte om förmånen i Tyskland trots att de omfattades av polsk social trygghet och uppbar barnförmån från Polen. Ansökningarna avslogs av de tyska myndigheterna. Frågan uppkom om de ändå kunde ha rätt till barnbidrag även från Tyskland. EU-domstolen ansåg att det i en sådan situation inte fanns hinder för de tyska myndigheterna att utge förmåner, utan det kunde ges ett mer omfattande skydd för migrerande arbetstagare. Deras familjer bodde kvar i Polen men eftersom de var obegränsat skattskyldiga fanns anknytning till Tyskland. EU-domstolen menade att Tyskland var förhindrat att

tillämpa en nationell regel genom vilka förmåner enligt deras lag bortföll när en person erhöll förmåner från annan EU/EES-stat.<sup>86</sup> Målen skiljer sig en del från *Bosmann*-målet, bland annat eftersom det inte uppkom någon rättsförlust för de enskilda även om de inte blev berättigade till barnförmån (de hade ju barnbidrag i Polen och barnen var inte bosatta i Tyskland). Sammanfattningsvis har det i dessa mål medgetts undantag från principen om en medlemsstats lagstiftning och att en icke behörig medlemsstat enligt bestämmelserna i förordningen har haft befogenhet att bevilja en migrerande arbetstagare familjeförmåner med tillämpning av nationell rätt.

Relativt nyligen avgjordes *Franzen*-målet i EU-domstolen som också tog upp frågan om mer än en tillämplig lagstiftning. Målet gällde personer som arbetade i en liten omfattning i Tyskland men som var bosatta i Nederländerna. De ansökte om barnbidrag respektive förmåner vid ålderdom från Nederländerna med fick avslag med motiveringen att de omfattades av tysk lagstiftning enligt 13.2 a i förordning 1408/71. Problemet för dessa personer var att de arbetade i så liten omfattning i Tyskland att de endast var försäkrade för olycksfall i arbetet. Nederländerna har i den nationella lagstiftningen en reglering om att personer som omfattas av lagstiftningen i en annan medlemsstat utestängs från tillämpningsområdet för den nederländska lagstiftningen. Dessa personer förlorade sitt försäkringskydd i bosättningsstaten utan att få motsvarande skydd i arbetsstaten. Frågan var om Nederländerna kunde neka förmåner på den grunden att en annan stats lagstiftning är tillämplig. EU-domstolen konstaterade, precis som i *Kits van Heijningen*-målet, att den som arbetar i en annan medlemsstat oavsett i vilken omfattning ska omfattas av arbetsstatens lagstiftning. Den andra frågan handlade om förordningen förhindrade att förmånerna beviljas av bosättningsstaten. EU-domstolen hänvisade även här till *Bosmann* samt *Hudzinski* och *Wawrzyniak*-målen. EU-domstolen konstaterade att även om personerna i *Franzen*-målet omfattades av en annan stats lagstiftning var det inte ett hinder för bosättningsstaten att bevilja barnbidrag respektive förmåner vid ålderdom om de uppfyllde de

---

<sup>86</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski* och *Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339.

materiella villkoren och att situationen inte gav upphov till någon kumulering av samma kategori förmåner under samma period.<sup>87</sup>

### 11.2.3 Tillämplig lagstiftning för offentligt anställda

En person som är offentligt anställd omfattas av lagstiftningen i den stat där förvaltningen som sysselsätter honom eller henne finns.<sup>88</sup> Offentligt anställda omfattas av arbetsgivarstatens lagstiftning så länge anställningsförhållandet varar.

Offentligt anställda fortsätter att omfattas av den lagstiftning som gäller för den offentliga arbetsgivaren även om de arbetar som anställda eller egenföretagare i två eller flera medlemsstater om arbetet för den offentliga arbetsgivaren är marginellt. Enligt Europeiska kommissionens vägledning är marginellt arbete mindre än fem procent<sup>89</sup> av arbetstiden eller lönen. Om arbetet för den offentliga arbetsgivaren är mindre än fem procent ska personen omfattas av det sociala trygghetssystemet i den stat där han eller hon är anställd eller egenföretagare.<sup>90</sup> Det är varje enskild medlemsstat som avgör vem som ska betraktas som offentligt anställd.<sup>91</sup>

### 11.2.4 Tillämplig lagstiftning för arbetslösa som är bosatta utanför den behöriga staten

Det finns en regel om tillämpning av bosättningsstatens lagstiftning för personer som erhåller arbetslöshetsersättning från bosättningsstaten, med stöd av artikel 65 i förordningen. Denna regel avser gränsarbetare och sällanhemvändare<sup>92</sup> som är helt arbetslösa. Det innebär att det är personer som under den senast anställningen var bosatta i en annan stat än arbetsstaten och försätter att vara bosatta där eller återvänder till denna kan få arbetslöshetsersättning från bosättnings-

---

<sup>87</sup> EU-domstolens dom *Franzén m.fl.*, C-382/13, ECLI:EU:C:2015:261.

<sup>88</sup> Artikel 11.3 b i förordning 883/2004.

<sup>89</sup> När det gäller det marginella arbetet med ett riktvärde på 5 procent följer det av Kommissionens praktiska vägledning.

<sup>90</sup> Artikel 13.4 förordning 883/2004.

<sup>91</sup> Artikel 1 d i förordning 883/2004. Artikel 13.2 d i förordning 1408/71.

<sup>92</sup> Gränsarbetare är definierade i artikel 1 f i förordning 883/2004 och är en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat men som är bosatt i en annan dit de återvänder som regel dagligen eller åtminstone i veckan.

staten.<sup>93</sup> Det ovan sagda innebär att en person som är bosatt i Sverige men arbetar i Frankrike och blir helt arbetslös kommer, under förutsättning att han eller hon bor kvar i Sverige, att kunna erhålla svensk arbetslöshetsersättning.<sup>94</sup>

Det finns en rekommendation från Administrativa kommissionen<sup>95</sup> om tillämplig lagstiftning för arbetslösa som arbetar deltid i en annan medlemsstat än bosättningsstaten. Det finns möjligheter för de behöriga institutionerna att ingå överenskommelser om att personen ska fortsätta att omfattas av bosättningsstaten lagstiftning, både när det gäller inbetalning av avgifter och beviljande av förmåner.<sup>96</sup>

### 11.2.5 Tillämplig lagstiftning för personer i militärtjänstgöring eller civil tjänstgöring

Det anses inte vara ett anställningsförhållande när en person är in kallad till militärtjänstgöring eller civil tjänstgöring. Av den anledningen är tillämplig lagstiftning för dessa särskilt reglerat i förordning 883/2004. Denna reglering finns i artikel 11.3 d och är endast tillämplig på personer som fullgör militärtjänst eller civil tjänst. Sådana personer omfattas av lagstiftningen i medlemsstaten där tjänstgöringen sker.<sup>97</sup>

### 11.2.6 Tillämplig lagstiftning för flygpersonal

Bedömningen av tillämplig lag för flygpersonal anges i artikel 11.5 i förordning 883/2004.<sup>98</sup> Arbete som innebär att en medlem av flyg- eller kabinbesättningen utför tjänster som rör passagerar- eller gods-

---

<sup>93</sup> Artikel 11.3 c och artikel 65 i förordningen.

<sup>94</sup> Bosättningsstaten har ändå inte fullt ansvar eftersom det senaste arbetsstatet måste ersätta bosättningsstaten vad gäller arbetslöshetsförmåner under tre till fem månader. De måste registrera sig vid arbetsförmedlingen i bosättningsstaten. Syftet är att det är lättare att få stöd i att hitta nytt arbete i bosättningsstaten. Se artiklarna 65.5–65.8 i förordning 883/2004.

<sup>95</sup> Se beskrivning av Administrativa kommissionen i kapitel 3.

<sup>96</sup> Rekommendation nr U1 av den 12 juni 2009 om tillämplig lagstiftning för arbetslösa personer som förvärvsarbetar deltid i en annan medlemsstat än bosättningsstaten. EUT C 106/42, 24.4.2010 (nedan kallad AK rekommendation U1).

<sup>97</sup> Artikel 11.3 d i förordning 883/2004. Se även EU-domstolens dom *Adanez-Vega*, C-372/02 ECLI:EU:C:2004:705.

<sup>98</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning 465/12 av den 22 maj 2012 om ändring av förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och av förordning 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning 883/2004. EUT L 149, 8 juni 2012.

befordran, ska anses vara arbete som bedrivs i den medlemsstat där stationeringsorten är belägen. Det avgörande kriteriet är stationeringsort. Detta är den plats där personen fysiskt befinner sig och har en nära förbindelse med avseende på anställningen. Med stationeringsort menas den ort som operatören<sup>99</sup> har fastställt för varje besättningsmedlem och där besättningsmedlemmen vanligen inleder och avslutar en tjänstgöringsperiod eller en serie tjänstgöringsperioder och där arbetsgivaren vanligen inte är ansvarig för besättningsmedlemmens inkvartering.<sup>100</sup>

När arbetstagaren har flera stationeringsorter är det bestämmelserna om arbete i två eller flera medlemsstater som ska tillämpas. Det gäller också för personer som vid sidan om arbetet som flyg- eller kabinbesättning normalt utför annat arbete som anställd eller egenföretagare. I dessa fall blir i stället bestämmelserna om arbete i två eller flera medlemsstater tillämpliga.<sup>101</sup> När det gäller begreppet stationeringsort är det ett EU-rättsligt begrepp och är begränsat till EU:s territorium. Begreppet kan därför inte tillämpas för flygpersonal, som trots att denne är medborgare i en EU/EES-stat har sin stationeringsort utanför EU och flyger till olika stater i EU. I sådana fall gäller reglerna om arbete i två eller flera medlemsstater.<sup>102</sup> En tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i en medlemsstat i EU och arbetar som flygpersonal från en stationeringsort i en medlemsstat omfattas av förordning 883/2004 med stöd av förordning 1231/2010. Behörig medlemsstat blir där stationeringsorten ligger.<sup>103</sup>

Det finns dock särskilda övergångsbestämmelser, där huvudregeln är att de nya reglerna inte tillämpas på personer som anställdes före den 28 juni 2012.<sup>104</sup> Det som kan bidra till ett problem för tillämparen är att bestämmelsen om stationeringsort inte kom att

---

<sup>99</sup> Operatören avser flygbolaget eller arbetsgivaren.

<sup>100</sup> Bilaga III till Rådets förordning (EEG) nr 3922/91 av den 16 december 1991 om harmonisering av tekniska krav och administrativa förfaranden inom området civil luftfart.

<sup>101</sup> Artikel 13 i förordning 883/2004.

<sup>102</sup> Europeiska Kommissionen, (2013) *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller inom Europeiska unionen, Europeiska Ekonomiska samarbetet och Schweiz* s. 34.

<sup>103</sup> Artikel 11.5 i förordning 883/2004.

<sup>104</sup> Övergångsbestämmelserna innebär att den lagstiftning som var tillämplig före den 28 juni 2012 ska fortsätta att tillämpas för personen så länge som den relevanta situationen förblir oförändrad dock längst 10 år från ikraftträdandet (punkt 1 av övergångsbestämmelserna i förordning nr 465/2012). Det betyder att om förhållandena inte ändras, det vill säga anställningsvillkoren är oförändrade, så gäller de gamla bestämmelserna i 10 år från den 28 juni 2012, när förordningen trädde i kraft.

tillämpas inom EU/EES och Schweiz från den 28 juni 2012, utan EES den 2 februari 2013<sup>105</sup> och för Schweiz den 1 januari 2015.<sup>106</sup>

### 11.2.7 Tillämplig lagstiftning för sjömän

En sjöman som arbetar som anställd eller egenföretagare ombord på ett havsgående fartyg ska omfattas av det sociala trygghetssystemet i den stat vars flagg fartyget för och arbete ska anses utfört i den medlemsstaten. Men om sjömannens arbetsgivare har sitt säte i en annan medlemsstat, som också är sjömannens bosättningsstat, ska i stället bosättningsstatens lagstiftning gälla.<sup>107</sup> Havsgående fartyg är även de fartyg som går i trafik på innanhav som Östersjön eller Svarta havet. En person som enbart arbetar ombord på ett fartyg inom en medlemsstats hamnområde eller territorialvatten anses alltså inte utföra arbete ombord på ett havsgående fartyg. Genom benämningen havsgående fartyg utesluts de fartyg som går i inlandstrafik, till exempel på floden Rhen.<sup>108</sup>

### 11.2.8 Yrkesaktiva och icke-yrkesaktiva

Samordningssystemet med sina två grundläggande principer om att en medlemsstats lagstiftning ska tillämpas (*single state rule*) samt att den tillämpliga lagstiftningen är arbetsstatens lagstiftning (*lex loci laboris-principen*), är ett välutvecklat och funktionellt system för yrkesaktiva som rör sig över gränserna. För icke yrkesaktiva fanns det

---

<sup>105</sup> Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 14/2013 av den 1 februari 2013 om ändring av bilaga VI (Social trygghet) till EES-avtalet. EUT L 144/19, 30.05.2013.

<sup>106</sup> Beslut nr 1/2014 av den gemensamma kommitté som inrättats genom avtalet mellan Europeiska Gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer av den 28 november 2014 om ändring av bilaga II (Samordningen av socialförsäkringssystemen) till avtalet (2014/947/EU). EUT L 367/122, 23.12.2014.

<sup>107</sup> Artikel 11.4 i förordning 883/2004.

<sup>108</sup> En person som enbart arbetar ombord på ett fartyg inom en medlemsstats hamnområde eller territorialvatten anses inte utföra arbete ombord på ett havsgående fartyg. Det beror på att artikel 11.4 i förordning avser personer som arbetar på fartyg "till havs" vilket framgår tydligare av andra språkversioner än svenska av artikel 11.4 i förordning (EG) nr 883/2004 (jämför engelsk och tysk version av artikel 11.4 i förordning (EG) nr 883/2004). Se även Försäkringskassans vägledning 2004:11, Tillämplig lagstiftning, EU, Socialförsäkringskonventioner, version 4, s. 67.

dock problem i den tidigare förordningen 1408/71.<sup>109</sup> Det gällde framför allt de personer som permanent slutat eller tillfälligt<sup>110</sup> hade upphört att arbeta och huruvida de fortsättningsvis skulle betraktas som yrkesaktiva. Huvudregeln om arbetsstatens lag ledde i dessa fall till tolkningsproblem gällande tillämplig lag och frågor rörande detta har ställts till EU-domstolen i ett antal mål under förordning 1408/71. I *Ten Holder*-målet framgår tydligt att reglerna för att bestämma tillämplig lagstiftning är exklusiva, även om det inte var fördelaktigt för den enskilde. Den nederländska kvinnan hade arbetat i Tyskland och den tillämpliga lagstiftningen för henne var den tyska lagstiftningen. Hon blev sjuk och fick en tysk sjukförmån och i samband med detta flyttade hon även tillbaka till Nederländerna. Eftersom den tyska lagstiftningen var tillämplig på henne kunde hon inte bli berättigad till någon förmån i Nederländerna. Domstolen menade att lagstiftningen i arbetsstaten (Tyskland) skulle vara tillämplig tills hon tog upp arbete i en annan medlemsstat. Konsekvenserna blev att hon inte uppfyllde villkoren för nederländska förmåner.<sup>111</sup> EU-domstolen menade att arbetsstatens lagstiftning skulle vara fortsatt tillämpligt till att personen definitivt hade upphört med all yrkesverksamhet. I *Ten Holder*-målet hade det varit mer förmånligt att omfattas av bosättningsstatens lagstiftning. Detta medförde att lagstiftaren försökte lösa problematiken med tillfälliga arbetsuppehåll genom att införa en ny artikel i förordning 1408/71. Artikel 13.2 f stadgar att arbetsstatens lagstiftning måste upphöra innan bosättningsstatens lagstiftning börjar gälla och att en person ska omfattas av bosättningsstatens lagstiftning och uteslutande enligt den lagstiftningens regler.

Det problem som kvarstod även efter att man genomfört förändringen i 13.2 f var att det inte gjordes någon skillnad på de som *tillfälligt* hade upphört att arbeta och *permanent* slutat att arbeta, exempelvis vid pension. Men eftersom det, trots ändringar i förordning 1408/71, inte fanns någon distinktion mellan de som tillfälligt upphört att arbeta och de som permanent slutat att arbeta pekades bosättningsstatens lag ut som gällande för alla typer av arbetsuppehåll. En annan svårighet var att arbetsstatens lagstiftning måste ha

---

<sup>109</sup> Paju, J. (2012). *Introduktion till EU:s socialförsäkringsrätt*, Nordstedts Juridik s. 48 f.

<sup>110</sup> Se även EU-domstolens dom Kuusijärvi, C-275/96, ECLI:EU:C:1998:279.

<sup>111</sup> EU-domstolens dom *Ten Holder*, C-302/84, ECLI:EU:C:1986:242.



upphört innan den bosättningsbaserade lagstiftningen började gälla. Det var särskilt ofördelaktigt för dem som gjorde tillfälliga arbetsuppehåll, exempelvis föräldralediga, och som därmed gick miste om arbetsbaserade förmåner i arbetsstaten men inte heller fick tillgång till bosättningsstatens förmåner. Detta belyses i *Kuusijärvi*-målet<sup>112</sup> som gällde svensk föräldrapenning. EU-domstolen konstaterade att Kuusijärvi som varit arbetslös innan hon blev föräldraledig och uppbar föräldrapenning, och sedan flyttade till Finland, inte längre stod kvar i senaste arbetsstatens lagstiftning (Sverige). EU-domstolen menade att hon hade upphört att vara yrkesverksam och därför skulle utförsäkras från den senaste arbetsstaten. Det var en snäv tolkning av principen om arbetsstatens lagstiftning.

Förordning 883/2004 ger ett utökat skydd för icke yrkesaktiva jämfört med den tidigare förordningen genom införandet av en distinktion mellan de som erhåller kortvariga förmåner från arbetsstaten och de som erhåller långvariga förmåner. Personer som har långvariga förmåner, exempelvis olika pensioner, betraktas inte som arbetstagare och omfattas i princip inte av den senaste arbetsstatens lagstiftning. I förordning 883/2004 har förtydliganden gjorts för att de icke yrkesaktiva som gör tillfälliga arbetsuppehåll och erhåller kontantförmåner (kortvariga förmåner som exempelvis sjukpenning och föräldrapenning) ska ses som anställda och omfattas av den senaste arbetsstatens lag. Det kan dock finnas tolkningssvårigheter, som till exempel, under hur lång tid en person ska omfattas och vilka krav som ska ställas på hur den arbetsbaserade förmånen tas ut.<sup>113</sup> Förordningen innebär även att de som gör förvärvsavbrott utan att erhålla kontantförmåner ska omfattas av bosättningsstatens lagstiftning.<sup>114</sup> Det finns inget som anger att bosättningsstaten lagstiftning ska börja gälla först när arbetsstatens lagstiftning har upphört att gälla, så som det är reglerat i förordning 1408/71.

---

<sup>112</sup> Se EU-domstolens dom *Kuusijärvi*, C-275/96, ECLI:EU:C:1998:279.

<sup>113</sup> Jämför särskilt den svenska föräldrapenning, där det finns möjlighet till att ta ut förmånen i olika omfattning och under olika lång tid.

<sup>114</sup> Uttrycket ”uteslutande enligt bestämmelserna i den lagstiftningen” finns inte i den nya förordningen. I stället klargörs att eventuella rättigheter som personen i fråga har i andra medlemsstater enligt förordningens bestämmelser inte ska påverkas. Det klargörs dock inte om den försäkrade ska ha tillgång till arbetsbaserade förmåner i bosättningsstaten.

### 11.2.9 Tillämplig lagstiftning för icke yrkesaktiva

Bosättningsbegreppet är avgörande i förordning 883/2004 när det gäller att fastställa vilken stat som är behörig för icke yrkesaktiva. I förordning 883/2004 görs skillnad mellan bosättning och vistelse, där bosättning är den ort där personen är *stadigvarande* bosatt och vistelse är en *tillfällig bosättning*.<sup>115, 116</sup>

När det gäller bosättningsbegreppet har EU-domstolen tolkat att en person är bosatt i den stat där denne stadigvarande bor och har centrum för sina levnadsintressen. I målet *Swaddling* uttalade EU-domstolen att bosättning avser stadigvarande bosättning, men krav på en viss tids bosättning får inte få uppställas som ett självständigt krav och särskilt inte när det gäller personer som återvänder till ursprungsstaten.<sup>117</sup>

Utifrån tidigare rättspraxis från EU-domstolen har bosättningsbegreppet sedermera kodifierats i förordning 987/2009, där det finns bosättningskriterier om två medlemsstaterna har skilda uppfattningar när det gäller att fastställa bosättningsstaten. Bosättningsstaten ska fastställas efter en helhetsbedömning av alla tillgängliga uppgifter och relevanta fakta.

Artikel 11 i tillämpningsförordning 987/2009 anger följande kriterier för denna bedömning:

- Vistelsens varaktighet och kontinuitet på de berörda medlemsstaternas territorier.
- Den enskilda personens situation. Det senare omfattar framför allt omständigheter kring en persons familje- och yrkesförhållanden, bostadsförhållanden och familjeband i någon av de berörda medlemsstaterna.
- Slutligen anges att även var man anses bosatt för skatteändamål ska tillmätas betydelse.

---

<sup>115</sup> Artikel 1 (j) och (k) i förordning 883/2004.

<sup>116</sup> Före tillämpning av principen om bosättningsstatens lagstiftning ska det utredas om personen täcks av någon av de andra reglerna för att bestämma tillämplig lagstiftning i 11.3 a–d. Se Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary on EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 162.

<sup>117</sup> EU-domstolens dom *Swaddling*, C-90/97 ECLI:EU:C:1999:96 punkterna 29 och 30.

- När det gäller studerande ska den medlemsstat som står för den studerandes inkomst normalt betraktas som bosättningsstat.<sup>118</sup>

Dessa kriterier är dock inte uttömmande, utan även andra kriterier kan vara av betydelse. De inblandade medlemsstaternas institutioner måste vara överens om var en person är bosatt eftersom en person bara kan vara bosatt i en medlemsstat. I de fall där medlemsstaterna institutionerna inte är överens ska den berörda personens avsikt och i sista hand skälen till varför en person har flyttat, vara avgörande.<sup>119</sup> Kriterierna säkerställer att en person kommer att anses bosatt i någon medlemsstat.

I målet *Wencel* gällde frågan om en person kan ha två bosättningsorter. Frågan i målet var om det, enligt förordning 1408/71, kan finnas två bosättningsorter. EU-domstolen resonerade om syftet med bosättning som anknytningsmoment i reglerna om tillämplig lagstiftning, skulle gå förlorade om det gavs möjlighet att ha två bosättningar. EU-domstolen konstaterade att en person är bosatt där han eller hon har sin stadigvarande bosättning och centrum för sina levnadsintressen. Det är alltså inte möjligt att anses vara stadigvarande bosatt i två olika medlemsstater samtidigt.<sup>120</sup>

Vid bedömningen om en person ska anses bosatt i en medlemsstat trots att han eller hon vistas en annan medlemsstat under kortare eller längre tid ska personens avsikt utifrån faktiska omständigheter och objektiva förhållanden beaktas. Kriterierna i artikel 11 i förordning 987/2009 är inte uttömmande och det finns ingen prioriteringsordning dem emellan. Det faktum att vistelsen kan ha pågått under många år är i sig inte tillräckligt för att anse att personen bytt bosättningsstat.

I ett förhandsavgörande i EU-domstolen har också personens egen uppfattning om var denne är bosatt betydelse. Frågan i förhandsavgörandet gällde om personen i målet hade bytt bosättningsstat men det gjordes även en tolkning av vistelsebegreppet. Mer specifikt gällde det en man, bosatt i Irland, som under en vistelse i Tyskland insjuknade i en allvarlig sjukdom som krävde att han elva år senare fortfarande stod under kontinuerlig tillsyn och vård av specialistläkare i

<sup>118</sup> Artikel 11.1 i förordning 987/2009. För studenter är en viktig faktor från vilken medlemsstat man har sina inkomster.

<sup>119</sup> Artikel 11.2 i förordning 987/2009.

<sup>120</sup> EU-domstolens dom *Wencel*, C-589/10, ECLI:EU:C:2013:303.

Tyskland. EU-domstolen resonerar om kriterierna i artikel 11 i förordning 987/2009 och menade att dessa inte är uttömmande och att det inte finns ingen prioritetsordning. Det hänvisas även till *Wencel*-målet där det konstaterades att det inte är möjligt att vara stadigvarande bosatt i två medlemsstater. Förordning 883/2004 definierar vistelse som tillfällig bosättning. En sådan vistelse innebär, enligt EU-domstolen, inte nödvändigtvis ett kortare besök när det gäller vårdförmåner, som även inbegriper förmåner vid långvarigt vårdbehov. Att personen stannade kvar i Tyskland var inte ett personligt val, utan han var tvungen på grund av sitt hälsotillstånd. Vid bedömningen ska man beakta personens avsikt utifrån faktiska omständigheter och objektiva förhållanden. EU-domstolen konstaterade att mannen trots vistelse i en annan medlemsstat under elva år fortfarande ansågs bosatt i sitt ursprungsland bland annat för att han själv inte uppfattade sig som bosatt i den stat där han vistades under elva år för specialistvård. Dessutom betalade mannen fortfarande viss skatt i Irland och han var inte skattskyldig i Tyskland. Det finns således ett samband mellan begreppen bosättning och vistelse. Det bör dock noteras att när det gäller begreppet vistelse finns inga motsvarande bedömningskriterier som finns för bosättning.<sup>121</sup>

### 11.3 Särskilda bestämmelser om tillämplig lagstiftning

Som tidigare nämnts ska en person omfattas av endast en stats lagstiftning och ofta är det i den stat som denne arbetar, men det finns dock undantag som innebär att en person inte ska tillhöra den statens lagstiftning.<sup>122</sup> Vidare finns det regler om tillämplig lagstiftning för de som blir utsända från en stat för att arbeta i en annan och ska fortsätta att omfattas av den utsändande statens sociala trygghetssystem.<sup>123</sup> I vissa fall kan en person arbeta i flera medlemsstater och det finns därför särskilda regler för att bestämma vilken medlemsstats lagstiftning som personen ska omfattas av.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> EU-domstolens dom *I mot Health Service*, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291.

<sup>122</sup> Personer som är fast eller tillfälligt anställda vid europeiska kommissionen omfattas av EU:s interna försäkringssystem. De tillhör EU:s sjukförsäkringssystem och får pension från EU. De är därför varken socialförsäkrade i arbetsstaten eller bosättningsstaten.

<sup>123</sup> Artikel 12 i förordning 883/2004.

<sup>124</sup> Artikel 13 i förordning 883/2004.

Även om reglerna om tillämplig lagstiftning är bindande för medlemsstaterna finns möjligheten för medlemsstaterna att komma överens om vilken stats lagstiftning som ska tillämpas, de så kallade dispensreglerna.

### 11.3.1 Tillämplig lagstiftning för utsända arbetstagare och egenföretagare

Gränsdragningen mellan utsändning och arbete i två eller flera medlemsstater är inte helt enkel. Administrativa kommissionen som består av regeringsföreträdare från medlemsstaterna har bland annat till uppgift att behandla administrativa frågor och tolkningsfrågor som följer av samordningsförordningarna. Det underlättar enhetlig tillämpning bland annat när det gäller tillämplig lagstiftning. I nedanstående avsnitt behandlas några av Administrativa kommissionens beslut om tillämplig lagstiftning. Dessa beslut är endast vägledande.<sup>125</sup>

Som ovan nämnts ska en utsänd arbetstagare om vissa förutsättningar är uppfyllda fortsätta att tillhöra den utsändande statens lagstiftning och undantas från den mottagande statens sociala trygghetssystem.<sup>126</sup> Vid en utsändning ska arbetsgivaren betala socialavgifter till den utsändande staten.

Det är möjligt för både anställda och egenföretagare att sändas ut men det finns skillnader i förutsättningarna mellan dessa grupper.<sup>127</sup>

Förutsättningarna för att kunna sända ut en anställd att arbeta i en annan medlemsstat och att hon eller han fortsättningsvis omfattas av den utsändande statens lag är:

- Att en person arbetar som anställd i en medlemsstat,<sup>128</sup>
- Är anställd hos en arbetsgivare som normalt bedriver sin verksamhet i den medlemsstaten,<sup>129</sup>

<sup>125</sup> Artikel 71 i förordning 883/2004. Se även EU-domstolens dom *Romano*, C-98/80, ECLI:EU:C:1992:368.

<sup>126</sup> Artikel 12 i förordning 883/2004.

<sup>127</sup> Se artikel 12.2 förordning 883/2004 för egna företagare.

<sup>128</sup> Artikel 14.1 i förordning 987/2009. Se även Administrativa kommissionens beslut nr A2 av den 12 juni 2009 om tolkningen av artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 när det gäller tillämplig lagstiftning för utsända arbetstagare och egenföretagare som tillfälligt arbetar utanför den behöriga staten. 2010/C 106/02. EUT C 106/5, 24.4.2010. (Nedan nämns som AK beslut nr 2).

<sup>129</sup> Artikel 14.2 i förordning 987/2009.

- Att arbetsgivaren sänder ut personen för att för arbetsgivarens räkning utföra ett arbete i en annan medlemsstat,
- Att arbetet inte förväntas pågå under längre tid än 24 månader, och
- Att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan utsänd person.

En närmare redogörelse för dessa kriterier följer nedan.

#### *Arbetar som anställd i en medlemsstat*

En person kan anställas enbart för att sändas ut för arbete i en annan medlemsstat. Det finns dock ett krav på att denne *omedelbart före utsändningen* måste vara omfattad av det sociala trygghetssystemet i den stat där arbetsgivaren är etablerad. En period på en månad har ansetts uppfylla kravet. Det finns inget krav på att arbete måste ha utförts av arbetstagaren utan en person kan även vara försäkrad på grund av bosättning. I *Manpower*-målet som prövades av EU-domstolen när förordning 1408/71 var tillämplig, var frågan om man kunde använda utsändningsreglerna för en person som inte hade arbetat i den utsändande staten. Domstolen konstaterade att utsändningsreglerna var tillämpliga på en person som anställdes i en medlemsstat där företaget hade sitt driftställe (även om personen inte tidigare arbetat där) endast med syftet att sändas ut till annan medlemsstat. I *Manpower*-målet konstaterade EU-domstolen att det ska ställas krav på ett direkt anställningsförhållande mellan företaget och den anställde som ska bestå under hela utsändningstiden.<sup>130</sup> Om anställningsförhållandet inte består kan inte utsändningsreglerna tillämpas och personen kommer enligt huvudregeln att omfattas av lagstiftningen i den stat som arbetet utförs.<sup>131, 132</sup>

---

<sup>130</sup> EU-domstolens dom *Manpower*, C-35/70, ECLI:EU:C:1970:120.

<sup>131</sup> Administrativa kommissionens beslut nr 181 av den 13 december 2000 om tolkningen av artiklarna 14.1, 14a.1, 14b.1 och 14b.2 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämplig lagstiftning beträffande utsända arbetstagare och egenföretagare som bedriver tillfällig verksamhet utanför den behöriga staten (2001/891/EG). EGT 329/73, 14.12.2001 (Nedan kallat AK beslut nr 181).

<sup>132</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia.

*Arbete för arbetsgivarens räkning*

Det ska, som ovan nämnts, föreligga ett direkt anställningsförhållande mellan företaget och personen som ska sändas ut. Om det inte finns ett sådant anställningsförhållande kan inte utsändningsreglerna tillämpas. Det kommer att innebära att personen i fråga enligt huvudregeln kommer att omfattas av lagstiftningen i den stat som arbetet utförs.<sup>133</sup> För att bedöma om arbetet utförs för arbetsgivarens räkning kan följande tas i beaktande:<sup>134</sup>

- Ansvar för rekryteringen.
- Anställningskontraktet måste vara giltigt under hela utsändningsperioden.
- Det utsändande företaget måste behålla rätten att bestämma slutprodukten av arbetet eller tjänsten som ska tillhandahållas.
- Skyldigheten att betala arbetstagarens lön.
- Det utsändande företaget har rätt att vidta disciplinära åtgärder.

*Normalt bedriver sin verksamhet i den utsändande staten*

För att uppfylla förutsättningen att *normalt bedriva verksamhet i den utsändande staten* ska verksamheten bedrivas i betydande omfattning.<sup>135</sup> Kriteriet att verksamheten ska bedrivas i betydande omfattning konstaterades av EU-domstolen i *Fitzwilliam*-målet.<sup>136</sup> Fitzwilliam Ltd var ett bemanningsföretag på Irland, som tillfälligt hyrde ut personal till företag på Irland och i Nederländerna. Personalen var irländska medborgare som var bosatta på Irland. De hade intyg som bekräftade att de omfattades av det irländska sociala trygghetssystemet. Företagets verksamhet var mer omfattande och omsättningen högre i Nederländerna än på Irland. Den nederländska administrationen ansåg därför att Fitzwilliams verksamhet var betyd-

---

<sup>133</sup> AK beslut nr 181.

<sup>134</sup> AK beslut nr 2.

<sup>135</sup> I förordning 1408/71 talas om *huvudsaklig verksamhet* i stället för *normalt bedriver sin verksamhet*.

<sup>136</sup> EU-domstolens dom *Fitzwilliam*, C-202/97, ECLI:EU:C:2000:75.

ande och att arbetstagarna från Irland felaktigt tillhörde det irländska social trygghetssystemet.

EU-domstolen uttalade bland annat i målet att det endast är företag som har betydande verksamhet i den medlemsstat där de är etablerade som kan sända ut personal och menade att för att avgöra om ett företag bedriver betydande verksamhet måste man ta hänsyn till alla kriterier som utmärker den verksamhet som utförs av det aktuella företaget.<sup>137</sup> Kriterierna måste anpassas till arbetsgivarens särdrag och arten av den verksamhet som bedrivs.<sup>138</sup> Det är den behöriga institutionen i den utsändande staten som ska utvärdera att ovan nämnda kriterier är uppfyllda. I bedömningen är det nödvändigt att institutionerna kontrollerar när en person ska bli utsänd att den arbetsgivare som begär utsändning är personens arbetsgivare. Det är särskilt viktigt när det är företag som både har bemanningsverksamhet och fast personal.

Administrativa kommissionen har dessutom i ett beslut tagit fram liknande kriterier som kan beaktas för att kunna kontrollera om företaget har sin verksamhet i den utsändande medlemsstaten.<sup>139</sup> Dessa är följande:

- Den plats där det utsändande företaget har sitt huvudkontor och sin förvaltning.
- Antalet administrativ personal i det utsändande företaget. Om det bara finns administrativ personal i den utsändande staten så är bestämmelserna om utsändning inte tillämpliga.
- Var den utsända personen anställdes.
- Den plats där huvuddelen av kundkontakterna äger rum.
- Vilken stats lag gäller för de avtal som det utsändande företaget tecknar med kunder.

---

<sup>137</sup> Bland dessa kriterier ingår bland annat den plats där företaget har sitt säte och sitt huvudkontor, den administrativa personalstyrkans storlek i etableringsstaten respektive i den andra medlemsstaten, den plats där de arbetstagare som skall utstationeras rekryteras och där de flesta avtal sluts med kunderna, den lagstiftning som är tillämplig på de anställningsavtal som företaget har ingått med arbetstagarna, å ena sidan, och med kunderna, å andra sidan, samt omsättningen under en period som är tillräckligt karakteristisk i varje berörd medlemsstat. Denna uppräkningslista är inte uttömmande, utan valet av kriterier bör anpassas till varje särskilt fall. Se EU-domstolens dom *Fitzwilliam*, C-202/97, ECLI:EU:C:2000:75. Se även EU-domstolens dom *Manpower*, C-35/70 ECLI:EU:C:1970:120.

<sup>138</sup> Artikel 14 .2 i förordning 987/2004.

<sup>139</sup> AK beslut nr 2.



- Antalet avtal som genomförs i den utsändande staten och i arbetsstaten.
- Omsättningen för det utsändande företaget i den utsändande staten och i den mottagande staten.
- Hur länge företaget har funnits i den utsändande staten.

#### *Max 24 månader*

Om det är fastlagt att arbetet i en annan medlemsstat kommer att överstiga 24 månader är det inte fråga om en utsändning. Utsändningstiden kan inte förlängas. Omedelbart efter att en utsändningsperiod är avslutad kan en person dock utan hinder utsändas till en annan medlemsstat. För att kunna bli utsänd av samma företag för arbete i samma medlemsstat krävs dock en ”karenstid” på två månader.<sup>140</sup>

#### *Inte ersätta någon annan*

För att utsändningsreglerna ska gälla ska den som blir utsänd inte ersätta någon annan tidigare utsänd person.<sup>141</sup>

### **Utsänd egenföretagare**

En person som normalt är verksam som egenföretagare i en medlemsstat kan sända ut sig för att tillfälligt arbeta i en annan medlemsstat. För att han eller hon fortsättningsvis ska omfattas av lagstiftningen i den utsändande staten ska han eller hon bedriva en *liknande* verksamhet som i den stat han eller hon sänder ut sig från. Arbetet, precis som för anställda, får inte vara längre än 24 månader.<sup>142</sup>

Att vara verksam som egenföretagare i den utsändande staten innebär att personen stadigvarande utövar verksamhet i den medlemsstat där denne är etablerad. Den behöriga institutionen ska kontrollera om egenföretagaren har ett kontor, betalar skatt och har

---

<sup>140</sup> AK beslut nr 2.

<sup>141</sup> Artikel 12.1 i förordning 883/2004.

<sup>142</sup> Artikel 12.2 i förordning 883/2004.

momsregistrering. Enligt ett beslut från Administrativa kommissionen ställs även krav på att egenföretagare måste ha utövat sin verksamhet under en viss tid, där en period på två månader anses uppfylla kravet.<sup>143</sup> Den verksamhet som egenföretagaren ska utöva i en annan medlemsstat ska vara liknande den som förekommer i den stat som utsändning sker ifrån, vilket innebär att man tar hänsyn till verksamhetens faktiska karaktär. Till exempel kan det vara av liknande karaktär när det är inom samma sektor, men även inom samma sektor kan det naturligtvis finnas skillnader som gör att det inte anses vara verksamhet av liknande karaktär.<sup>144</sup>

### 11.3.2 Tillämplig lagstiftning vid arbete i två eller flera medlemsstater

Det är möjligt för både arbetstagare och egenföretagare att arbeta i två eller flera medlemsstater. Det finns därför regler för att fastställa vilken lagstiftning som är tillämplig för arbetstagare och egenföretagare. Reglerna är utformade för att endast en stats lagstiftning i taget ska vara tillämplig.

För personer som arbetar i två eller flera medlemsstater är den tillämpliga lagstiftningen i bosättningsstaten under förutsättning att en *väsentlig del av arbetet också utförs i bosättningsstaten*. Väsentlig del innebär att minst 25 procent av arbetet utförs i bosättningsstaten och i bedömningen tar man, när det gäller anställda, hänsyn till kriterier som exempelvis anställning, arbetstid och lön under de kommande 12 månaderna.<sup>145</sup> Det ska dock göras en helhetsbedömning av personens situation innan ett beslut fattas om tillämplig lagstiftning. Om det vid en helhetsbedömning framkommer att minst 25 procent av arbetstiden är arbete i den stat personen är bosatt eller om 25 procent av lönen intjänas i den medlemsstaten är de en indikation på att väsentlig del av arbetet utförs i den stat där personen bor.

Som tidigare nämnts, jämföras vissa kontantförmåner med arbete. Det handlar om kontantförmåner som lämnas med anledning av arbete. Det innebär att en person som erhåller en sådan förmån och samtidigt arbetar i en annan stat anses arbeta i två medlemsstater,

---

<sup>143</sup> AK beslut nr A2.

<sup>144</sup> Artikel 14. 4 i förordning 987/2009.

<sup>145</sup> Artiklarna 14.8 och 14.10 i förordning 987/2009.

vilket innebär att reglerna om arbete i två medlemsstater blir tillämpliga. Det gäller dock inte förmåner vid arbetslöshet, som utges i den medlemsstat där personerna i fråga är bosatta. Om den enskilde i en sådan situation samtidigt arbetar deltid i en annan medlemsstat, ska denne endast omfattas av bosättningsstatens lagstiftning.<sup>146</sup> Det är möjligt för medlemsstaterna att komma överens om undantag.<sup>147</sup>

Om en arbetstagare inte uppfyller kravet på väsentlig del av arbetet i bosättningsstaten finns det olika alternativ för att bestämma vilken stats lag som ska gälla. Dessa listas nedan.

#### *Arbetstagaren har en arbetsgivare*

Om en person som arbetar i flera medlemsstater endast har en arbetsgivare ska han eller hon omfattas av lagstiftningen i den stat där företaget eller arbetsgivaren har sitt *säte eller verksamhetsställe*.<sup>148</sup> Det är den plats där företagets väsentliga beslut fattas och där dess centrala förvaltningsfunktioner utförs.<sup>149</sup> Definitionen har utvecklats ifrån EU-domstolens praxis och som en generell regel ska brevlådeföretag inte anses uppfylla denna definition. Det finns riktlinjer för att hjälpa institutionerna att bedöma ansökningar när det finns anledningar att tro att det handlar om brevlådeföretag.<sup>150</sup>

#### *Arbetstagaren har flera arbetsgivare i en stat*

En arbetstagare som arbetar i flera medlemsstater för två eller flera arbetsgivare som alla har sitt säte eller verksamhetsställe i en och samma stat ska omfattas av lagstiftningen i den stat där arbetsgivarna har sitt säte.<sup>151</sup>

---

<sup>146</sup> AK rekommendation nr U2.

<sup>147</sup> Dispensregeln i artikel 16 i förordning 883/2004.

<sup>148</sup> Artikel 13.1 b i förordning 883/2004.

<sup>149</sup> Artikel 14.5 a i förordning 987/2009.

<sup>150</sup> Europeiska Kommissionen (2013). *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller inom Europeiska unionen, Europeiska Ekonomiska samarbetet och Schweiz* s. 33.

<sup>151</sup> Artikel 13.1 b ii, förordning 883/2004.

*Arbetstagaren har flera arbetsgivare varav en i bosättningsstaten*

Om arbetstagaren har olika arbetsgivare som har sitt säte eller verksamhetsort i två medlemsstater och en av dessa finns i bosättningsstaten, ska den anställde omfattas av lagstiftningen i den andra staten, det vill säga omfattas av den statens lagstiftning där företagets eller arbetsgivarens säte är beläget som inte är bosättningsstaten.<sup>152</sup>

*Arbetstagaren har flera arbetsgivare varav minst två i olika medlemsstater utanför bosättningsstaten*

En person som har flera arbetsgivare ska tillhöra försäkringen i *bosättningsstaten* om minst två av arbetsgivarna har säte i olika medlemsstater utanför den anställdes bosättningsstat.<sup>153</sup>

Om en person arbetar som anställd i två eller flera medlemsstater för en arbetsgivare som finns utanför Europeiska unionens territorium och personen är bosatt i en medlemsstat där han eller hon inte utför en väsentlig del av sitt arbete, ska personen omfattas av lagstiftningen i bosättningsstaten.<sup>154</sup> I detta fall är inte förordning 987/2009 tydlig, men EU:s territorium inkluderar i detta fall även EES och Schweiz.<sup>155</sup>

**Egenföretagare som arbetar i två eller flera medlemsstater**

Huvudregeln för egenföretagare som arbetar i två eller flera medlemsstater är att egenföretagaren omfattas av lagstiftningen i bosättningsstaten om *väsentlig del* av verksamheten bedrivs där. Det finns vägledande kriterier för att avgöra om den egna företagarens verksamhet utförs i väsentlig del i bosättningsstaten.<sup>156</sup> Kriterierna som kan beaktas är egenföretagarens omsättning, arbetstid, antalet tillhandahållna tjänster och/eller inkomst. Kriterierna är dock vägledande och inte uttömmande. Hänsyn kan även behöva tas till andra kriterier.

---

<sup>152</sup> Artikel 13.1 iii, förordning 883/2004.

<sup>153</sup> Artikel 13.1 b. iv, i förordning 883/2004.

<sup>154</sup> Artikel 14.11 i förordning 987/2009.

<sup>155</sup> Eftersom förordning 883/2004 är tillämplig i dessa stater. Se Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary o EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 180.

<sup>156</sup> Artikel 14.8 i förordning 987/2009.

Om egenföretagaren inte är bosatt i någon av de medlemsstater där denne bedriver väsentlig del av sin verksamhet ska denne i stället omfattas av lagstiftningen i den stat där hans eller hennes verksamhet har sina *huvudsakliga intressen*. För att fastställa detta ska man beakta alla aspekter av egenföretagarens förvärvsverksamhet, såsom den ort som är den fasta och permanenta sätet för verksamheten, verksamhetens stadigvarande karaktär och varaktighet samt antalet tillhandahållna tjänster.<sup>157</sup> För att kunna fastställa tillämplig lagstiftning ska berörda institutioner beakta den situation som kan förväntas uppstå under de följande tolv månaderna.<sup>158</sup>

En egenföretagare som normalt arbetar som anställd i en medlemsstat men som även är egenföretagare i en annan medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där han eller hon är anställd.<sup>159</sup> Om egenföretagaren arbetar som anställd i flera medlemsstater omfattas han eller hon av bosättningsstatens lag om väsentlig del av arbetet utför där. Om inte väsentlig del utförs i bosättningsstaten finns det olika alternativ för att bestämma vilken medlemsstats lagstiftning som denne ska omfattas av. För detta har redogjorts ovan.<sup>160</sup>

## Transportarbetare

Det kan för vissa yrkeskategorier vara svårare att fastställa hur arbetet är fördelat mellan bosättningsstaten och den andra eller de andra medlemsstaterna, exempelvis för transportarbetare.

Internationella transportarbetare reglerades särskilt i förordning 1408/71, men dessa regler har inte förts över till förordning 883/2004.<sup>161</sup> För att fastställa den tillämpliga lagstiftningen för transportarbetare tillämpas de generella reglerna om arbete i två eller flera medlemsstater. Enligt Europeiska kommissionens praktiska vägledning är det arbetstiden som är det kriterium om är mest lämpligt att använda som beslutsunderlag. Det kan även behövas en grundligare granskning för att kunna avgöra tillämplig lagstiftning

---

<sup>157</sup> Artikel 14.9 i förordning 987/2009.

<sup>158</sup> Artikel 14.10 i förordning 987/2009.

<sup>159</sup> Artikel 13.1 i förordning 883/2004.

<sup>160</sup> Jämför artikel 13.1 i förordning 883/2004.

<sup>161</sup> Övergångsregler kan gälla.

om det är svårt att uppskatta arbetstiden i bosättningsstaten för transportarbetaren. Om den behöriga institutionen vid en samlad bedömning kommer fram till att väsentlig del av arbetet utförs i bosättningsstaten ska personen omfattas av det sociala trygghetssystemet där och arbetsgivaren ska betala socialavgifter i bosättningsstaten. För dem som arbetar med internationella vägtransporter, exempelvis lastbilsförare som regelbundet kör mellan flera medlemsstater gäller samma regler som för övriga anställda som arbetar i två eller flera medlemsstater.

### 11.3.3 Undantag från bestämmelserna i artiklarna 11–15

I enlighet med artikel 16 i förordning 883/2004 är det möjligt för de behöriga institutionerna i två eller flera medlemsstater att komma överens om att göra undantag från bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i artiklarna 11–15 under förutsättning att det är till förmån för en person eller en grupp av personer.<sup>162</sup> Undantagen kallas ofta dispens. Det finns inte ett krav på att arbete ska utföras för att regeln ska vara tillämplig och den kan därför tillämpas på alla personkategorier (arbetstagare, egenföretagare, arbetslösa och pensionärer). Syftet med sådana överenskommelser är inte att en person ska kunna välja vilken stats lagstiftning som denne ska omfattas av.

Dispensregeln kan användas för längre utsändningar, där man redan från början vet att en persons utsändning kommer att överstiga 24 månader. En överenskommelse måste ingås mellan staterna om den som ska utsändas ska kunna fortsätta att omfattas av lagstiftningen i den staten som sänder ut honom eller henne. Många medlemsstater accepterar sådana överenskommelser upp till fem år. Det kan bli aktuellt i de fall en arbetstagare eller egenföretagare, blir utsänd för att denne har särskilda kunskaper inom ett företag och kan behövas i mer än två år. Dispensregeln kan även tillämpas med retroaktiv verkan för att rätta till situationer där fel eller ingen lagstiftning alls har varit tillämplig. De retroaktiva överenskommelserna bör bara tillämpas i undantagsfall och ska vara till fördel för den enskilde. Det kan vara fallet när utsändningsperioden överstiger 24 månader, vilket kan vara då man felaktigt uppgett varaktighet på arbetsperioden.

---

<sup>162</sup> EU-domstolens dom *Brusse*, C-101/83 ECLI:EU:C:1984:187.

Konsekvensen blir att socialavgifter har erlagts i den utsändande staten men rätteligen borde betalats till arbetsstaten.<sup>163</sup>

## 11.4 Förordningens sakområden<sup>164</sup>

I detta avsnitt behandlas bestämmelserna i avdelning III i förordning 883/2004. I avdelning III finns särskilda regler för i vilken stat som en person kan begära vissa förmåner. Avdelning III kan även ses som en konkretisering av samordningsprinciperna i förhållande till olika förmåner. I enlighet med artikel 9 i förordningen klassificerar medlemsstaterna vilka förmåner som ska ingå i de olika kapitlen. En förteckning av Sveriges klassificering redovisas i betänkandets bilaga 3. EU-domstolen menar att det är förmånens innehåll som är avgörande och inte medlemsstatens klassificering.

### 11.4.1 Förmåner vid sjukdom

Risken för sjukdom täcks av olika förmåner som är avsedda att täcka ett inkomstbortfall på grund av sjukdom. Det kan exempelvis röra sig om olika slags försäkringar som inträffar vid kortare eller längre perioder av sjukdom.

#### Sjukförmåner

Inledningsvis kan konstateras att EU-domstolen har kommit att tolka begreppet sjukförmåner extensivt. Även förmåner som vid en första anblick inte omfattas av förordningens sakområde, har av EU-domstolen ansetts falla under förordningens sakområde för förmåner vid sjukdom. Förhandsavgörandena *Molenaar*<sup>165</sup>, *Jauch*<sup>166</sup> och *Kommissionen mot rådet och parlamentet*<sup>167</sup> är exempel på förhandsav-

<sup>163</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia. Se även Europeiska Kommissionen (2013). *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller inom Europeiska unionen, Europeiska Ekonomiska samarbetet och Schweiz*.

<sup>164</sup> Nedanstående avsnitt bygger delvis på till utredningen inlämnat underlag av universitetslektor Jaan Paju, Juridiska institutionen, Stockholms universitet.

<sup>165</sup> EU-domstolens dom i *Molenaar*, C-160/96, ECLI:EU:C:1998:84.

<sup>166</sup> EU-domstolens dom i *Jauch*, C-215/99, ECLI:EU:C:2000:698.

<sup>167</sup> EU-domstolens dom i *Europeiska kommissionen mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd*, C-299/05, ECLI:EU:C:2007:608.

göranden där EU-domstolen funnit att olika nationella ersättningar vid ålderdom och funktionshinder är att anse som förmåner vid sjukdom. EU-domstolen menar i dessa avgöranden att förmåner vid sjukdom inte enbart är socialförsäkringar som den nationella lagstiftaren själv betecknat som förmåner vid sjukdom utan begreppet har en EU-rättslig innebörd. EU-domstolen menar att förmånens innehåll, och inte klassificeringen, är avgörande. Denna tolkning från EU-domstolens sida har öppnat upp välfärdssystemen för de migrerande arbetstagarna som annars löpt risken att inte få ta del av den behöriga statens socialförsäkringar enbart på den grunden att den nationella lagstiftaren benämnt förmånen som något som inte till ordalydelsen omfattades av förordningens sakområde.

Frågeställningen om en nationell förmån ska ses som en förmån vid sjukdom i förordningens mening är viktig utifrån två aspekter – dels att den migrerande arbetstagaren kan få ta del av den behöriga statens (vanligen arbetsstaten) alla sjukförmåner, dels om en förmån klassificeras som en förmån vid sjukdom kan den, beroende på hur den klassificeras, exporteras till bosättningsstaten. Förordningen gör alltså en åtskillnad mellan kontantförmåner och vårdförmåner. Kontantförmånerna definieras dock endast indirekt i förordningen, genom att vara de förmåner vid sjukdom som inte är vårdförmåner enligt artikel 1 va i förordningen. Ett förtydligande av begreppet har EU-domstolen gett i målet i *Acereda Herrera*, där kontanta förmåner vid sjukdom definieras som ”periodiska bidrag som syftar till att säkerställa en ersättningsinkomst eller ett ekonomiskt stöd avsett att bibehålla den sjukas och eventuella familjemedlemmars generella levnadsnivå”.<sup>168</sup> Förmåner som täcker inkomstförluster vid sjukdom kan därmed klassificeras som en kontantförmån vid sjukdom.

När det gäller vårdförmåner är det förmåner som utges i annan form än pengar, som hälso- och sjukvård, mödravård men även olika typer av hjälpmedel. Skillnaden mellan dessa förmåner är avgörande eftersom en kontantförmån kan exporteras. Enligt artikel 21.1 i förordning 883/2004 är det endast den behöriga staten, oftast arbetsstaten, som är ansvarigt för att betala ut kontantförmånen till den medlemsstat där en försäkrad person eller dennes familjemedlem befinner sig. Den försäkrade personen och dennes familjemedlemmar

---

<sup>168</sup> EU-domstolens dom *Acereda Herrera*, C-466/04, ECLI:EU:C:2006:405, punkt 33.



har alltså rätt till utbetalning av kontantförmåner även om de inte bor i den behöriga medlemsstaten.

En förmån som är klassificerad som en vårdförmån behöver inte exporteras utan den ges i medlemsstaten, vilket ger medlemsstaten en bättre kontroll över förmånen. Från perspektivet den fria rörligheten är det emellertid att föredra att förmånerna i stället klassificeras som en kontantförmån eftersom det innebär att den migrerande arbetstagaren kan få ta del av förmånen oavsett om hon eller han bor i den behöriga staten eller inte.

### Hälso- och sjukvård

Som framgår av artikel 1 va (i) i förordning 883/2004, är hälso- och sjukvården att anse som en vårdförmån enligt förordningen. Det innebär att sjukvården inte kan exporteras utan den ges på plats i den behöriga medlemsstaten. I de flesta fall är detta inte ett problem eftersom den försäkrade personen bor i den behöriga staten.

Artikel 17 i förordning 883/2004 finns undantag från huvudregeln när en person är bosatt i en annan stat än den behöriga staten. Den försäkrade personen kan då få tillgång till sjuk- och hälsovård som om han eller hon var försäkrad i bosättningsstaten. Den behöriga staten ska i dessa fall kompensera bosättningsstaten för vårdkostnaderna. Dessa regler gäller även för den försäkrades familjemedlemmar under förutsättning att dessa inte har en självständig rätt till hälso- och sjukvård i bosättningsstaten. Bakgrunden är att det inte har ansetts rimligt att en person ska behöva åka från bosättningsstaten för att få sjukvård i den behöriga staten. Det har heller inte ansetts rimligt att personen måste resa till bosättningsstaten för behov av sjukvård som uppkommer när han eller hon arbetar i den behöriga staten.

Artikel 18.1 i förordning 883/2004 ger därför den försäkrade en möjlighet att erhålla sjukvården antingen i sin bosättningsstat eller i den behöriga staten. Detsamma gäller för dennes familjemedlemmar.

Det är bosättningsstatens sjukvårdssystem som bestämmer om vård är nödvändigt eller inte. Den behöriga staten ska betala vårdräkningen.

Förordning 883/2004 har reglerat hälso- och sjukvård för pensionärer och deras familjemedlemmar på ett relativt strikt sätt jämfört med det vad som gäller för migrerande arbetstagare som bygger på rätt till fri rörlighet och likabehandling med bosättningsstatens försäkrade.

Enligt artikel 23 i förordning 883/2004 är en pensionär försäkrad för förmåner vid sjukdom i bosättningsstaten endast (och i dessa fall står bosättningsstaten för kostnaden):

- *Om* denne har pension från bosättningsstaten *samt* har rätt till sjukvård enligt bosättningsstatens lagstiftning.
- *När* pensionären har rätt till pension från två eller fler medlemsstater *om* denne har pension från bosättningsstaten *samt* har rätt till sjukvård enligt bosättningsstatens lagstiftning.

Enligt artikel 24 i förordning 883/2004 kommer en pensionär att erhålla sjukvården i bosättningsstaten men det är medlemsstaten som betalar ut pensionen till pensionären som står för kostnaderna *när denne* har pension från en stat som inte är bosättningsstaten *samt* inte har rätt till sjukvård enligt bosättningsstatens lagstiftning.

Medlemsstaterna har således möjligheten att undgå att stå för kostnaderna för migrerande pensionärer som inte har någon koppling till det egna systemet genom att föreskriva olika hindrande regler vad gäller migrerande pensionärer och deras möjliga anslutning till det nationella sjukvårdssystemet. Detta gäller så länge medlemsstaterna respekterar den övergripande EU-rätten vilket till sist och slutligen handlar om att balansera två motstående intressen.

#### *Nödvändig vård*

En annan hälso- och sjukvård som täcks av förordningens regelverk är nödvändig vård som uppstår vid en tillfällig vistelse i en annan medlemsstat. Det kan exempelvis röra sig om att en person som befinner sig i en annan medlemsstat och blir sjuk och har behov av att uppsöka läkare. Detta regleras i artikel 19 i förordningen. Personer som har det europeiska sjukförsäkringskortet behöver endast betala patientavgift (i annat fall betalas vården med egna medel) (se vidare kapitel 14).

### Planerad vård

Det finns ytterligare en form av sjukvård utomlands som regleras av förordningen. I dessa fall krävs emellertid förhandstillstånd från den behöriga myndigheten innan sjukvård kan ges i en annan medlemsstat på den behöriga statens bekostnad. Medlemsstaterna har sedan 1980-talet haft möjlighet att erbjuda vård för de försäkrade i de fall medlemsstaten inte kan erbjuda vård inom en godtagbar tid. Det är den mottagande staten som bestämmer inom vilken tid vård kan ges. Till denna gränsöverskridande vård finns en kommitté, Revisionskommittén, som är ansvarig för uträkning och kvittning av sjukvårdskostnaderna mellan medlemsstaterna.

I målen *Kobll* och *Decker* slog EU-domstolen fast att hälso- och sjukvård även kan omfattas av EUF-fördragets regler om fri rörlighet för tjänster respektive varor. Det innebar att patienter plötsligt hade en parallell rätt till ersättning för hälso- och sjukvård och vårdrelaterade varor som erhållits i en annan EU/EES-stat.<sup>169</sup>

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (patientrörlighetsdirektivet)<sup>170</sup> Direktivet är genomfört i medlemsstaterna under 2013 kodifierar rättspraxis men utvecklar också rättigheterna något. (Se vidare om patientrörlighetsdirektivet i kapitel 14).

#### 11.4.2 Förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap

Förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap samordnas på samma sätt som förmåner vid sjukdom. Huvudprincipen är att den behöriga staten är ansvarig.

Förmåner vid moderskap är förmåner som utbetalas i nära anslutning till själva nedkomsten av ett barn. Som exempel kan anföras det tyska *Mutterschaftsgeld* och det franska *indemnités journalières de maternité*, men i stort sett alla föräldrapenningsförmåner har dels ersättning för icke-yrkesverksam tid före nedkomst, dels

<sup>169</sup> EU-domstolens dom, *Kobll*, C-158/96, ECLI:EU:C:1998:171 och *Decker*, C-120/95, ECLI:EU:C:1998:167.

<sup>170</sup> EUT L 88, 4.4.2011, s. 45–65.

ersättning i olika lång omfattning. Den svenska föräldrapenningen har också en sådan struktur.

EU-domstolen konstaterade i *Kuusijärvi*- målet att den förmån som utgavs i det aktuella målet var att klassificeras som familjeförmåner då ”syftet med föräldrapenningen dels är att ge föräldrarna möjlighet att växelvis ägna sig åt barnets vårdnad fram till dess det börjar skolan, dels är att till viss del kompensera för det inkomstbortfall som det innebär för den förälder som ägnar sig åt vårdnaden om barnet att tillfälligt avstå från förvärvsverksamhet.”<sup>171</sup>

### 11.4.3 Förmåner vid invaliditet

Under förmåner vid invaliditet samlas de socialförsäkringar som reglerar inkomstförlust vid invaliditet. Dessa innefattar huvudsakligen förmåner till personer som bedömts inte kunna, helt eller delvis stå till arbetsmarknadens förfogande. Det kan röra sig om funktionshinder från födseln, men också hinder som uppstått i ett senare skede.

I förordning 883/2004 skiljer man mellan två typer av lagstiftning – *typ A-lagstiftning* och *typ B-lagstiftning*. I typ A-lagstiftningen är förmånen inte beroende av försäkrings- och bosättningsperioder och förmånen ska inkluderas av medlemsstaten i bilaga VI till förordning 883/2004.<sup>172</sup> I typ A-lagstiftning får den berörda personen en full förmån även i de fall den stadigvarande nedsättningen inträffar den första dagen, under förutsättning att även andra krav för rätt till förmånen är uppfyllda. En sådan förmån kan endast utbetalas under den tid en person omfattas av socialförsäkringen.

I typ B-lagstiftningen finns ofta en karensperiod, under vilken en person inte alls kan vara berättigad till förmån, men sammanläggningsprincipen gör det möjligt att lägga ihop perioder från andra medlemsstater för att uppnå kravet på viss försäkringstid. En sådan försäkring har man tjänat in och kan fås även efter att en person upphört att vara täckt av försäkringen.

---

<sup>171</sup> EU-domstolens dom *Kuusijärvi*, C-275/96, ECLI:EU:C:1998:279, punkten 65.

<sup>172</sup> En medlemsstat kan bestämma att system ska ses som en typ B system. Den avsedda effekten är att förmånerna i den andra staten tas i betraktande, medlemsstaten kan avräkna förmånen från den andra staten från sin förmån. Men om det andra landet har en typ B system så är ju redan pro rata beräkning gjord. Sverige har anmält den inkomstgrundade sjuk- och aktivitetsersättningen i bilaga VI.

Om en migrerande person först varit omfattad av typ A-lagstiftning och därefter blir omfattad av en typ B-lagstiftning kommer denne, vid en invaliditetspension, endast bli omfattad av typ B-lagstiftningen eftersom typ A-lagstiftningen endast kan erhållas under den tid personen är omfattad av försäkringen. Personen i fråga förlorar på att flytta till en medlemsstat med typ B-lagstiftning. Om det omvända förhållandet gäller med arbete först i en typ B-lagstiftning följt av arbete i en typ A-lagstiftning. Då uppkommer situationen att personen i stället tjänar på avsaknaden av samordning. Denna effekt uppstår eftersom förmån enligt typ B-lagstiftningen är intjänad och kan betalas ut parallellt med att förmån från en typ A-lagstiftningen. Det blir alltså fråga om dubbla och parallella utbetalningar av förmåner.

Samordningsreglerna på invaliditetsförmånernas område tar därför sikte på båda dessa situationer. Förordningen gör åtskillnad vad gäller samordning för de situationer som rör en arbetstagare som enbart kommit att arbeta i medlemsstater med typ A-lagstiftning och den situationen där arbetstagaren arbetat i åtminstone en medlemsstat med typ B-lagstiftning. En person har varit omfattad av medlemsstater med typ A-lagstiftning. Personen ifråga kommer att bli omfattad av den behöriga statens invaliditetspension. Situationen löses genom förordningens huvudregel om tillämplig lagstiftning. För en person som har varit omfattad av åtminstone en typ B-lagstiftning görs en fördelning av förmåner utifrån pro rata-principen. Detta innebär att de aktuella medlemsstaterna har att dels bedöma om arbetstagaren är berättigad till pensionen, dels beräkna pensionen och därefter sker en inbördes fördelning av pensionen medlemsstaterna emellan.

#### **11.4.4 Förmåner vid ålderdom samt förmåner till efterlevande**

I artikel 1 w i förordning 883/2004 framgår att förordningen inte bara gäller för pension utan även för engångsutbetalningar som avser inbetalda avgifter eller som ersätter en pensionsutbetalning. Den täcker också förmåner som avser återbetalning av avgifter, uppräkningsbidrag eller tilläggsbidrag.

Det är lagstadgade allmänna pensioner som ska samordnas, det vill säga de pensioner som enligt artikel 3 lyder under allmänna och

speciella socialförsäkringssystem, både avgiftsfinansierade och icke-avgiftsfinansierade sådana.

Utbetalningarna av pensionerna från olika länder ska fördelas proportionerligt (pro-rata) och den totala pensionen som en person erhåller baseras på de försäkringsperioder som personen har fullgjort i respektive medlemsstat som anställd, egenföretagare eller genom bosättning.

### Sammanläggning av försäkringsperioder

En viktig princip för pensionsförmåner är den generella principen om sammanläggning av försäkringsperioder från olika länder. Samordningsprincipen ska användas i varje medlemsstat för att fastställa rätt till en förmån. Det gäller om villkoren för rätten till förmån inte uppfylls genom egna intjänade försäkringsperioder eller inkomster men det finns intjänade pensionsrätter eller inkomster i andra medlemsstater. Principen är då att perioderna ska likställas och användas som om de var intjänade i den medlemsstat som ska fastställa rätten till en förmån.

Om en medlemsstats lagstiftning kräver att perioder ska ha utförts som anställd eller egenföretagare ska den behöriga institutionen ta i beaktande om det finns perioder som utförts i ett jämförbart system. Om en stat har ett pensionssystem för offentligt anställda eller inom annat specifikt yrke ska intyg om perioder fullgjorda under jämförbara system eller jämförbart arbete användas för att sammanlägga perioderna.<sup>173</sup> En institution får inte avslå en förmån endast på grund av att de utländska perioderna inte är fullgjorda i samma yrkeskategori.

Om perioder under ett år inte ger nationell rätt till en förmån behöver inte medlemsstaten sammanlägga perioder när det endast finns en period under ett år i denna stat.<sup>174</sup> Om en nationell lagstiftning kräver att en person för att få, bibehålla eller återfå en förmån är försäkrad när försäkringsfallet inträffar, finns en särskild sammanläggningsbestämmelse.<sup>175</sup> Exempelvis kan den nationella lagstiftningen för efterlevandepension kräva att en person ska vara försäkrad

---

<sup>173</sup> Artikel 51 förordning 883/2004.

<sup>174</sup> Artikel 57 förordning 883/2004.

<sup>175</sup> Artikel 51.3 förordning 883/2004.

i den staten när han eller hon avlider för att pensionen ska betalas ut till den efterlevande.

### Beräkning av förmån

Den generella sammanläggningsprincipen är inte tillämplig när det gäller beräkningen av en förmån eftersom den endast används vid bedömningen av rätten till en förmån. En person som arbetar i flera olika stater och tjänar in pension i olika EU/EES-stater ska ha rätt till dessa oavsett var personen är bosatt vid pensioneringen, så länge det är inom unionen.

Den behöriga institutionen i varje stat som personen har arbetat i, ska bevilja och beräkna förmånen i respektive stat. Om det finns nationell rätt till förmån ska två beräkningar göras, en enligt nationell lagstiftning och en enligt pro-rata principen.<sup>176</sup> Enligt principen om *favourability* gör ländernas institutioner denna andra beräkning. Därefter jämförs beloppen som räknats fram genom nationell lagstiftning och enligt pro-rata. Personen ska bli berättigad till den högsta ersättningen.<sup>177,178</sup> Om sammanläggning används för att öppna rätten till förmånen ska beräkningen endast göras enligt pro-rata principen.

Pro-rata principen innebär att förmånen ska proportioneras i förhållande till de intjänade perioderna i behörig stat och det totala antalet intjänade perioder inom unionen.<sup>179</sup>

I pro-rata beräkningen görs först en beräkning av ett teoretiskt belopp, som är det belopp som visar vad personen skulle kunnat få om denna hade fullgjort alla sina intjänade försäkringsperioder i aktuell stat. Av det teoretiska beloppet ska institutionen sedan beräkna det aktuella beloppet, beloppet i förhållande till antalet år som personen arbetat i den staten och totala antalet perioder inom unionen.

---

<sup>176</sup> Artikel 52.1 a) i förordning 883/2004

<sup>177</sup> Artikel 52 i förordning 883/2004.

<sup>178</sup> EU-domstolens dom i mål nr C-24/75 *Petroni*, ECLI:EU:C:1975:129. Det är en princip om bästa utfall, För exempel m.m. se Paju, J. (2012). *Introduktion till EU:s socialförsäkringsrätt*, Nordstedts Juridik s. 78 f.

<sup>179</sup> Artikel 52.1 b) i förordning 883/2004.

### 11.4.5 Förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar

Den som beviljas en förmån på grund av arbetssjukdom eller arbets-skada kan få ersättning för förlorad inkomst. När en person har varit försäkrad för arbetsskada i flera olika medlemsstater, samordnas inte förmånen som en partiell förmån med en proportionerlig beräkning utan en förmån beviljas och beräknas i enlighet med en medlemsstats lagstiftning. Förordningen reglerar även vilken medlemsstat som ska stå för sjukvårdskostnaderna vid en arbetsskada.<sup>180</sup> Om den drabbade personen har varit utsatt för samma risk i flera medlemsstater är det den stat där villkoren senast har uppfyllts som är ansvarig enligt artikel 38 i förordningen.

De sjukförmåner som kan komma att bli aktuella vid ett olycksfall i arbetet är de som regleras i artiklarna 17, 18.1, 19.1 och 20.1. Dessa regler ger den skadade möjligheten att erhålla erforderliga vårdförmåner i såväl bosättningsstaten som i den behöriga staten.

En person som råkat ut för ett olycksfall och är försäkrad för arbetsskador i den stat där denne arbetar, men är bosatt eller vistas i en annan stat, är berättigad till vård, exempelvis medicinsk rehabilitering efter arbetsskada i bosättningsstaten, på arbetsstatens bekostnad.<sup>181</sup> Vad gäller de sjukförmåner som är kontantförmåner ska reglerna i artikel 21 även tillämpas vad gäller motsvarande sjukförmåner som är att hänföras till arbetssjukdomar, vilket innebär att sådana förmåner ska kunna exporteras.<sup>182</sup>

### 11.4.6 Förmåner vid arbetslöshet

Medlemsstaterna har olika syn på arbetslöshetsförsäkringen, men inom EU har man ändå valt att samordna arbetslöshetsförsäkringen genom förordning 883/2004. För en migrerande person uppstår frågeställningen dels om man överhuvudtaget är försäkrad och dels

---

<sup>180</sup> Artikel 36 i förordning 883/2004.

<sup>181</sup> Artikel 40 i förordning 883/2004. Intyg krävs enligt artikel 24.1 och 25.1 i förordning 987/2009. I artikeln regleras även vilken institution som ska betala ut vårdförmånerna när det inte finns någon institution som har ansvaret i den medlemsstat där den arbetsskadade vistas eller är bosatt eller när medlemsstaten inte har en arbetsskadeförsäkring. Exempelvis har inte Nederländerna en obligatorisk arbetsskadeförsäkring. Det är i stället privaträttsligt reglerat och organiseras med privata försäkringsbolag. Jämför även med Danmark.

<sup>182</sup> Artikel 36.2 och 36.3 i förordning 883/2004.



var man anses som försäkrad för arbetslöshetsförmåner; i arbetsstaten eller i förekommande fall bosättningsstaten.

Vad som ska betraktas som en arbetslöshetsförmån är inte definierat i förordning 883/2004, vilket innebär att det inte alltid är så tydligt när en förmån är att anse som en arbetslöshetsförmån. EU-domstolen har dock i några domar fastslagit att en arbetslöshetsförmån är en förmån som huvudsakligen är en ersättning för förlorad inkomst i samband med förlust av arbete. Förmånen täcker en risk som är förknippad med inkomstförlust som en arbetstagare lider trots att han eller hon har förmåga att utföra arbete. Av målet *De Cuyper* följer bland annat att ett huvudkriterium för att klassificera en förmån som en arbetslöshetsförmån är att den är en del av ett system för arbetslöshetsförmåner och att personen i fråga följs upp och kontrolleras av en arbetsförmedling.<sup>183</sup> Det finns även domar som specificerar att förmåner som ges till personer som arbetstränar eller arbetar med andra former av stöd kan klassificeras som arbetslöshetsförmåner.<sup>184</sup> Det gäller alltså förmåner som är en del av ett sådant system och som ges till personer som har en anställning som syftar till att förebygga arbetslöshet. Det gäller dock inte alla former av stöd, och var gränsen går är inte klargjord.<sup>185</sup>

### Sammanläggning av perioder

För arbetslöshetsförmåner finns i artikel 61 i förordning 883/2004 särskilda bestämmelser för sammanläggning av försäkringsperioder<sup>186</sup>, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare<sup>187</sup>. Sådana perioder som är intjänade i en annan EU/EES-stat

---

<sup>183</sup> EU-domstolens dom *De Cuyper*, C-406/04, ECLI:EU:C:2006:491; EU-domstolens dom *Petersen*, C-228/07, ECLI:EU:C:2008:494.

<sup>184</sup> EU-domstolens dom *Campana*, C-375/85, ECLI:EU:C:1987:253; EU-domstolens dom *Knoch*, C-102/91, ECLI:EU:C:1992:303.

<sup>185</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia s. 181.

<sup>186</sup> Avgiftsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare, såsom de definieras eller erkänns som försäkringsperioder i den lagstiftning enligt vilken de har fullgjorts eller betraktas som fullgjorda, och alla perioder som behandlas som sådana, om de enligt den lagstiftningen erkänns som likvärdiga med försäkringsperioder. Se artikel 1 t i förordning 883/2004.

<sup>187</sup> Perioder som definieras eller erkänns som sådana i den lagstiftning enligt vilken de har fullgjorts, och alla perioder som behandlas som sådana, om de enligt den lagstiftningen erkänns som likvärdiga med anställningsperioder eller perioder som egenföretagare (artikel 1 u i förordning 883/2004).

eller Schweiz ska under vissa förutsättningar kunna tillgodoräknas i den behöriga medlemsstaten.

I artikel 61 görs en viktig distinktion mellan å ena sidan en försäkringsperiod och å andra sidan en anställningsperiod och period av verksamhet som egenföretagare. Huvudregeln är att försäkringsperioder, anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare i den behöriga staten sammanläggs med motsvarande perioder i en annan medlemsstat enligt artikel 61.1 första stycket. Om emellertid rätten till förmåner enligt den tillämpliga lagstiftningen grundas på fullgjorda försäkringsperioder, ska de anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare, som fullgjorts enligt en annan medlemsstats lagstiftning endast beaktas i de fall då de skulle ha betraktats som försäkringsperioder om de hade fullgjorts i enlighet med den tillämpliga lagstiftningen.<sup>188</sup>

Av målet *Frangiamore*<sup>189</sup> följer att en försäkringsperiod fullgjord i en annan medlemsstat alltid ska betraktas som en försäkringsperiod även om den inte hade varit det om den hade varit fullgjord i den behöriga staten. Vidare gäller att alla försäkringsperioder utan vidare granskning av den behöriga staten ska beaktas när berättigande till arbetslöshetsersättning prövas. Detta gäller oavsett om de baserats på anställning eller på tid som egenföretagare, eller om de var försäkringsperioder baserade på något annat, såsom perioder av sjukdom, föräldraledighet, utbildning eller militär utbildning.<sup>190</sup>

Det är normalt sett inte möjligt att sammanlägga arbetsperioder eller försäkringsperioder från en annan EU/EES-stat för rätt till arbetslöshetsersättning utan att först ha haft ett verkligt arbete i den staten.<sup>191</sup> Det finns dock undantag för gränsarbetare och så kallade sällanhemvändare, enligt artikel 65 i förordning 883/2004. Syftet med bestämmelserna i artikel 65 är att säkerställa att arbetslösa som är bosatta i en annan medlemsstat än i den behöriga staten får arbetslöshetsersättning på ett sätt som bäst främjar möjligheten att få ett nytt arbete.<sup>192</sup> Underförstått antas att förutsättningarna för en

---

<sup>188</sup> Artikel 61.1 andra stycket i förordning 883/2004.

<sup>189</sup> EU-domstolens dom i mål *Frangiamore*, C-126/77, ECLI:EU:C:1978:187.

<sup>190</sup> European Commission (2011). *Explanatory notes on modernised social security coordination*.

<sup>191</sup> Artikel 61.2 i förordning 883/2004.

<sup>192</sup> EU-domstolen har i mål *Mouthaan*, C-39/76 ECLI:EU:C:1976:181 punkt 13; *Aubin*, C-227/81 ECLI:EU:C:1982:209 punkt 12 och *Miethe*, C-1/85 ECLI:EU:C:1986:243 punkt 16 fastställt att bestämmelserna i artikel 71 i förordning 1408/71 avser att säkerställa att migrerande

helt arbetslös person att söka nytt arbete är bättre i personens boställningsstat.

### Beräkning av förmåner vid sammanläggning

När en persons rätt till arbetslöshetsersättning grundas helt eller delvis på arbete i annan EU/EES-stat, i enlighet med reglerna om sammanläggning, ska ersättningen beräknas utifrån artikel 62 i förordning 883/2004. Artikel 62 beskriver att i de fall en ersättning baseras på tidigare inkomstuppgifter ska endast lönen eller yrkesinkomsten från det senaste arbetet som anställd eller egenföretagare, beaktas. Detta gäller även om den behöriga statens lagstiftning innehåller en referensperiod, som exempelvis är fallet i Sverige, där ersättningen i vanliga fall relaterar till inkomsten under en ramtid på 12 månader.

#### 11.4.7 Familjeförmåner

Familjeförmånerna är mycket nära förknippade med välfärdsstaten på många sätt. Familjeförmåner utgör ett instrument för att uppmuntra barnafödande; staterna kan genom fördelaktiga familjeförmåner ge incitament till barnafördande. Familjeförmånerna riktas mot familjen som en enhet och utgår från de förhållanden och kostnadslägen som råder i medlemsstaten. Vad som är att förstås som familjeförmåner skiljer sig mellan EU:s medlemsstater. I artikel 1 (z) i förordning 883/2004 definieras familjeförmån som alla förmåner och kontantförmåner avsedda att kompensera för en familjs utgifter. Det innebär att en nationell förmån ska omfattas av förordningens bestämmelser om familjeförmåner om det är en social förmån som utges utan att någon individuell behovsprövning görs. Familjeförmåner är avsedda att kompensera för en familjs utgifter. Med andra ord rör det sig om förmåner som täcker en inkomstförlust på samma sätt som en sjukförsäkring ska kompensera en inkomstförlust på grund av sjukdom.

---

arbetstagare erhåller arbetslöshetsförmåner så som bäst främjar sökandet av en ny anställning. Artikeln motsvaras av artikel 65 i förordning 883/2004.

Det är värt att notera att alla förmåner som betalas ut till familjemedlemmar inte är familjeförmåner. I skäl 34 i förordning 883/2004 hänvisas till målen *Hoever och Zachow* och *Kuusijärvi*, där definitionen av familjeförmåner närmare har analyserats. EU-domstolen har i målen påtalat att familjeförmåner syftar till att täcka de ökade kostnaderna som kommer genom att uppfostra barn, den oförmånliga finansiella situationen som kan uppstå i och med att en person inte arbetar heltid. Det får därför anses vara en bred bedömning för att täcka in olika familjesituationer.<sup>193</sup>

Till familjeförmåner räknas olika slags barnbidrag, stöd till hemvård av barn och barntillägg till pensionstagare.

Familjeförmånerna är exportabla, från den behöriga staten till personens familjemedlemmar som bor i en annan medlemsstat. Det framgår uttryckligen i artikel 67 ”som om de bodde i den behöriga staten”. Familjemedlemmen behöver alltså inte omfattas av den behöriga statens lagstiftning eller ha pension därifrån, för att kunna vara betalningsmottagare utan deras rätt till familjeförmån härleds från den person som har en självständig rätt genom arbete eller pension. Detta innebär att man bortser från eventuella bosättningskrav som kan finnas i den nationella rätten.<sup>194</sup>

#### *Prioritetsregler och tillägg*

Det kan vara möjligt att en familj kan vara berättigad till familjeförmåner från två stater om båda föräldrarna arbetar eller om en förälder arbetar i en stat men barnen bor i en annan. Eftersom det inte ska vara möjligt att få överlappande familjeförmåner för samma barn under samma period, finns det särskilda prioritetsregler.<sup>195</sup> Det är den nationella rätten i varje medlemsstat som bestämmer på vilka grunder det finns rätt till familjeförmån, på grund av arbete eller bosättning. I de fall det kan bli aktuellt att förmåner kan betalas ut av flera länder fast på *olika grunder*, det vill säga det kan vara möjligt att en mamma som arbetar i en medlemsstat A har rätt till familjeför-

<sup>193</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen *Hoever och Zachow* C-245/94 och C-312/94, ECLI:EU:C:1996:379. EU-domstolens dom *Kuusijärvi*, C-275/96, ECLI:EU:C:1998:279.

<sup>194</sup> Devetzi, S. (2009). ”The coordination of Family Benefits by Regulation 883/2004”, *European Journal of Social Security*, volume 11, 1-2.

<sup>195</sup> Artikel 68 i förordning 883/2004 och artikel 58 i tillämpningsförförordning 987/2009.

måner därifrån, och pappan som inte arbetar men bor i medlemsstat B med barnen har rätt till familjeförmåner därför att han och familjen bor där. Prioritetsordningen är att i första hand ska förmånen betalas ut av den stat där föräldern arbetar, är egenföretagare eller har pension och i sista hand bosättningsstaten.

Om det däremot är familjeförmåner som kan utbetalas från flera medlemsstater på *samma grund* är prioritetsordningen en annan. I princip kan man säga att den medlemsstat där familjen och barnen är bosatta som har det primära ansvaret.<sup>196</sup> Att bara bestämma vilken stats lagstiftning som har företräde är inte tillräcklig. I de fall familjeförmånerna är lägre i den stat som har det primära ansvaret att betala ut förmånen, kan det bli aktuellt att den andra staten ska betala ett tillägg till förmånen.<sup>197</sup>

#### 11.4.8 Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner

De särskilt icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna faller inom förordningens sakområde. Dessa förmåner har karaktären av både social trygghet och socialt bistånd. För att förmånerna ska ses som särskilt icke avgiftsfinansierade kontantförmåner ska förmånerna uppfylla följande tre villkor.

- De ska vara ett tillägg, ersättning eller komplettering för att täcka de risker som omfattas av de försäkringsgrenar som anges i artikel 3 i förordningen. De ska garantera en minimiinkomst i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i medlemsstaten. De ska vidare till sin karaktär utgöra socialt bistånd som grundar sig på ekonomisk och social hänsyn enligt fast-

<sup>196</sup> Artikel 68 i förordning 883/2004 men även artikel 58–60 i tillämpningsförordning 987/2009. Förordningen anger att om det finns rättigheter som är baserade på anställning eller som egenföretagare ska prioritet ges till den stat där barnet bor om också föräldern arbetar där. Om föräldern inte arbetar i den staten är det staten med den högsta förmånsnivån som betalas ut om rättigheterna är baserad på att föräldern uppbär pension är prioritet och också det land där barnen är bosatta. Men bara under förutsättning att pension kan utbetalas under det landets lag. Om så inte är fallet, är det staten med den längst försäkringsperioderna eller bosättningen som betalat ut förmåner.

<sup>197</sup> Tilläggförmånen framgår i artikel 68 (2) i förordning 883/2004. Se även EU-domstolens dom *Beeck* C-104/80, ECLI:EU:C:1981:48. I det målet drogs den tyska familjeförmånen in eftersom Beecks fru fick en förmån under dansk lagstiftning. Den tyska förmånen var högre än den danska och därför ansökte Beck om ett tillägg. Det tillägget som han ansökte om var inte en förmån som han kunde få utanför det tyska territoriet. Konsekvensen var att export reglerna fick användas. Se Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia.

ställda objektiva rättsliga kriterier. De ska utges i stället för eller som tillägg till en social trygghetsförmån och kan skiljas från sådana förmåner. Även förmåner som syftar till att ge särskilt skydd för funktionshindrade, är nära förbundet med personens sociala förhållande i medlemsstaten anses uppfylla villkoret.<sup>198</sup>

- Finansieringen ska uteslutande härröra från generella skattemedel för att täcka offentliga utgifter. Förmånerna ska alltså inte vara beroende av någon avgiftsinbetalning för att finansiera de sociala trygghetssystemen.
- Särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner ska anges i bilaga X i förordning 883/2004.

Den grundläggande principen att kunna exportera förmåner finns det få möjligheter att göra undantag ifrån. Det innebär att det ska vara en restriktiv tolkning när det gäller undantag från möjligheten att exportera en förmån. I artikel 4.2a i förordning 1408/71 kunde särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner endast ges i bosättningsstaten om de var nämnda i bilagan II a. EU-domstolen har i ett flertal mål bedömt att undantag är tillåtna. I *Hendrix*-målet prövades frågan om undantag från exportabilitetsprincipen var förenligt med fördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer och icke diskriminering.<sup>199</sup> Domstolen menade att det inte fanns något som hindrade medlemsstaterna att ha bosättningskrav när det gäller särskilt icke avgiftsfinansierade kontantförmåner eftersom det ansågs som rättfärdigat. Men just i *Hendrix*-målet konstaterade domstolen att den nationella lagstiftningen gick utöver det som kunde rättfärdigas därför att mannen i målet hade sin ekonomiska och sociala länk till ursprungsmedlemsstaten. Diskrimineringsfrågan prövades inte.<sup>200</sup>

Förmåner som är anmälda av medlemsstaten finns i bilaga X i förordning 883/2004 kan inte exporteras. Särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner beviljas i enlighet med bosättningsstatens lagstiftning. Bosättningsorten både utger och bekostar förmånerna.

---

<sup>198</sup> Artikel 70.2 i förordning 883/2004.

<sup>199</sup> Tidigare artikel 39 och 18.

<sup>200</sup> EU-domstolens dom, *Hendrix*, C-287/05, ECLI:EU:C:2007:494.

### 11.4.9 Övriga förmåner

#### Dödsfallsersättningar

Dödsfallsersättningarna innefattar olika begravningsbidrag som kan utgå enligt nationell lagstiftning. Vanligtvis rör det sig om en klumpsumma som ska täcka begravningskostnader. Reglerna tar fasta på när den förmånsberättigade, vid dödsfallet, är bosatt i en annan medlemsstat än den behöriga. I dessa fall ska dödsfallet anses ha inträffats i den behöriga medlemsstaten och dödsfallsersättning ska utbetalas oaktat av att den nationella regleringen kan ha en territoriell begränsning.

#### Förmåner vid förtida pensionering

Sakområdet förmåner vid förtida pensioner i kapitel 7 i förordning 883/2004 rör förtida pension som är avsedd för att fasa ut fullt arbetsföra personer som vill gå i pension i förtid. EU-domstolen har inte ansett att den förtida pensionsförmånen är en regelrätt socialförsäkringsförmån. En person som uppbär en sådan pension kan, eftersom den förtida pensionen inte ansetts falla under förordningens sakområde, vara hindrad från att exportera denna förmån till en annan medlemsstat. Detta har numera reglerats i artiklarna 3 (1) (i) och 66 i förordning 883/2004.





## 12 Associeringsavtal och direktiv om social trygghet för tredjelandsmedborgare

Det är framför allt nationell lagstiftning som reglerar rätten till social trygghet för medborgare från länder utanför Europeiska unionen (EU) och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Tredjelandsmedborgare kan vidare omfattas av social trygghet genom associeringsavtalen. I kapitlet ges en översikt av associeringsavtalen som är slutna mellan EU och icke EU-medlemsstater. Inom EU har även ett antal direktiv förhandlats fram inom området för migration. Direktiven har bestämmelser som är relaterade till likabehandling och tillgången till social trygghet för personer som inte är unionsmedborgare. En tillnärmning av medlemsstaternas regler för arbetskraftsinvandring kan bidra till att EU blir en mer attraktiv destination för den arbetskraft EU behöver. Arbetskraftsinvandring är också ett av flera medel som är viktigt för att EU ska kunna uppnå målsättningarna i *Europa 2020*, som är EU:s tillväxtstrategi för de kommande tio åren.

### 12.1 Tredjelandsmedborgare bosatta i EU

I artikel 79 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, här efter EUF-fördraget, stadgas att unionen ska utforma en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel. Unionen beslutar även om åtgärder för att fastställa rättigheter för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat,

inbegripet villkoren för fri rörlighet och vistelse i övriga medlemsstater.

Inom området för social trygghet är 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<sup>1</sup> det viktigaste regelverket därför att det medför att tredjelandsmedborgarna självständigt omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen<sup>2</sup> och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.<sup>3, 4</sup>

### Tredjelandsmedborgare

Behovet av att inkludera tredjelandsmedborgare till att omfattas av förordning 883/2004 växte i takt med att allt fler arbetstagare kom från tredje land till EU-medlemsstater för att arbeta. Det var därför nödvändigt att reglera situationen och ge rättigheter som ligger så nära unionsmedborgarnas rättigheter som möjligt.<sup>5</sup> Att samordna den sociala tryggheten var även nödvändig för att en tredjelandsmedborgare som var tjänsteutövare, utan inskränkningar, skulle kunna tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat.

Under flera års tid kom flera förslag för att utvidga personkretsen i förordning 883/2004. En fråga som diskuterades var om numera artikel 48 EUF-fördraget även kunde användas som rättslig grund för att utvidga personkretsen. EU-domstolen konstaterade i *Khalil*-målet att (nuvarande) artikel 48 EUF-fördraget, inte kunde vara en grund

---

<sup>1</sup> EUT 2010 L 344/1, 29.12.2010.

<sup>2</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>3</sup> EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

<sup>4</sup> För övriga tredjelandsmedborgare kan rättighetsstadgan åberopas, för att alla som bor eller förflyttar sig inom EU har rätt till social trygghet och sociala fördelar i enlighet med unionsrätt och nationell rätt och praxis.<sup>4</sup> Stadgan riktar sig till myndigheter och medlemsstater inom unionen när de genomför unionsrätten. Artiklarna 34.2 och 51.1 i rättighetsstadgan. Se Guild, E. Carrera S. Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies s. 276 f.

<sup>5</sup> Skäl 1 i förordning 1231/2010.

för att utvidga personkretsen eftersom artikeln är begränsad till unionsmedborgare.<sup>6</sup> Europeiska kommissionen baserade i stället sitt förslag på artikel 79 i EUF-fördraget som handlar om förutsättningarna för tredjelandsmedborgare att bosätta sig inom unionen. Detta förslag antogs av rådet och Rådets förordning (EG) nr 859/2003 om utvidgning av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1408/71 och förordning (EEG) nr 574/72 till att gälla de medborgare i tredje land som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa bestämmelser trädde i kraft den 1 juni 2003.<sup>7</sup> Syftet med förordning 859/2003 var att utsträcka de rättigheter som medborgaren i en medlemsstat får genom förordning 1408/71<sup>8</sup> till att omfatta även medborgare i tredje land som lagligen vistas inom en medlemsstats territorium. Dock var inte Storbritannien, Danmark och Irland automatiskt bundna av detta, utan dessa tre länder måste uttryckligen acceptera förordningar som baseras på artikel 79 EUF-fördraget.<sup>9</sup> Irland och Storbritannien accepterade förordningen, men inte Danmark.

Efter flera års förhandlingar antogs 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. (förordning 1231/2010). Den trädde i kraft 1 januari 2011.<sup>10</sup> Förordning 1231/2010 är endast tillämplig i de fall tredjelandsmedborgaren omfattats av lagstiftningen i en medlemsstat och sedan flyttar inom unionen.<sup>11</sup> Irland accepterade förordningen, men det gjorde inte Storbritannien och Danmark. Förordning 1231/2010 är därför inte tillämplig i Storbritannien och Danmark. Eftersom Storbritannien accepterat förordning 859/2003 fortsätter den att gälla. Det innebär

---

<sup>6</sup> EU-domstolens mål, *Khalil*, C-95/99, ECLI:EU:C:2001:532. Artikel 48 i EUF-fördraget kan vara rättslig grund för samordningsbestämmelser för personer som är medborgare i en medlemsstat. EU-domstolen uttalade i *Kahlil*-målet att artikel är begränsad till medborgare i EU-medlemsstat för att det är endast de som kan nyttja den fria rörligheten i EUF-fördraget. Se även Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia s. 43.

<sup>7</sup> EGT L 124, 20.05.2003.

<sup>8</sup> Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. OJ L 149, 5.7.1971 s. 002–0050.

<sup>9</sup> Protokollen till Amsterdamfördraget.

<sup>10</sup> EUT 2010 L 344/1, 29.12.2010.

<sup>11</sup> Artikel 1 i förordning 1231/2010.

också att förordning 1408/71 fortsätter att vara tillämplig för tredjelandsmedborgare när Storbritannien är en av de berörda medlemsstaterna.<sup>12</sup> Danmark har inte accepterat förordning 859/2003 eller förordning 1231/2010. Detta innebär att tredjelandsmedborgare endast kan förlita sig på bilaterala avtal om social trygghet vid en gränsöverskridande situation till denna stat.<sup>13</sup>

Detsamma gäller för EES-länderna och Schweiz. Varken förordning 859/2003 eller förordning 1231/2010 har antagits av dessa länder och är därför inte tillämpliga i Island, Norge, Liechtenstein. Den nordiska konventionen utökar dock personkretsen till tredjelandsmedborgare. Den nordiska konventionen har även betydelse för de självstyrande områdena Färöarna och Grönland, som inte är EU/EES-stater och således inte omfattas av EU-förordningarna. Genom att dessa områden anslutit sig till den nordiska konventionen kan tillämpningen av förordningarna utsträckas till att omfattas även dessa självstyrande områden.<sup>14</sup>

Danmark har även i den nordiska konventionen gjort undantag för tredjelandsmedborgare och därför kommer konventionen inte att leda till att tredjelandsmedborgarna ingår i den utökande personkretsen i förhållande till Danmark.<sup>15</sup> Förordning 859/2003 eller förordning 1231/2010 är inte bindande för Schweiz eftersom dessa inte tas upp i avtalet mellan EU medlemsstater och Schweiz.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Artikel 90.1 a i förordning 883/2004.

<sup>13</sup> Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A commentary on Regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 75.

<sup>14</sup> Artikel 3 i nordiska konventionen. Se även prop. 2012/13:31, s. 16.

<sup>15</sup> Artikel 3 i nordiska konventionen.

<sup>16</sup> Överenskommelsen EU-Schweiz omfattar inte förordning 859/2003 respektive förordning 1231/2010. EUT L 114, 30.4.2002, p. 6–72. Det finns ett rättsfall som belyser frågan om förordningen är tillämplig för tredjelandsmedborgare som bor i Tyskland och arbetar i Schweiz. EU-domstolen konstaterade att för att bestämmelserna i förordning 1408/71 ska vara tillämpliga för tredjelandsmedborgaren och dennes familjemedlemmar måste två villkor vara uppfyllda. De måste vistas lagligen i landet och det måste vara en gränsöverskridande situation. Makarna hade tyskt uppehållstillstånd men det var inte en gränsöverskridande situation, och förordningen var inte tillämplig i den situation som tredjelandsmedborgaren befann sig i. Tyskland behövde alltså inte tillämpa förordning 1408/71 på arbetstagaren och hans familjemedlem. Jämför även EU-domstolens dom *Xhymshiti*, C-247/09, ECLI:EU:C:2010:698.

## 12.2 Associerings-, samarbets- och stabiliseringsavtal

EU är efter Lissabonfördragets ikraftträdande år 2009 en juridisk person med möjlighet att ingår internationella avtal inom politik-områdena som anges i fördragen.<sup>17</sup> EU:s externa relationer består i att EU kan ingå avtal som syftar till att främja ekonomiskt, politiskt och socialt samarbete med tredje land. Associeringsavtalen är bindande för EU:s institutioner och för medlemsstaterna. EU-domstolen är behörig domstol att pröva avtalen. Den rättsliga grunden för EU att sluta dessa avtal finns i artikel 217 i EUF-fördraget. Generellt innehåller associeringsavtalen en rad principer för samordning av bestämmelser om social trygghet för arbetstagare och deras familjer när de flyttar mellan en EU-stat och den associerade staten. Det associeringsråd som inrättats genom dessa avtal ska också anta bestämmelser för att tillämpa dessa principer.<sup>18</sup>

Inom EU är det främst unionsmedborgare som garanteras rätt till fri rörlighet och vistelse i annan medlemsstat.<sup>19</sup> Emellertid behandlas många tredjelandsmedborgare ändå som unionsmedborgare i enlighet med avtalen som är slutna av EU rörande fri rörlighet av personer. Det gäller exempelvis EES-avtalet<sup>20</sup> som garanterar medborgare i Norge, Island och Liechtenstein samma rättigheter som unionsmedborgare. Detsamma gäller för schweiziska medborgare genom fri rörlighetsavtalet för Schweiz.<sup>21</sup> Avtalen är knutna till förordning 883/2004 för att underlätta den fria rörligheten för dessa personer.

---

<sup>17</sup> Artikel 216 i EUF-fördraget.

<sup>18</sup> KOM (2012) 153, Den externa dimensionen av EU:s samordning av social trygghet. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska sociala kommittén samt regionkommittén.

<sup>19</sup> 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 (rörlighetsdirektivet).

<sup>20</sup> Decision of the Council and the Commission of 13 December 1993 on the conclusion of the Agreement on the European Economic Area between the European Communities, their Member States and the Republic of Austria, the Republic of Finland, the Republic of Iceland, the Principality of Liechtenstein, the Kingdom of Norway, the Kingdom of Sweden and the Swiss Confederation, EGT L 1, 3 januari 1994. Se även Guild, E. Carrera S. Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies s. 190 och 274 f.

<sup>21</sup> Avtal mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan om fri rörlighet för personer, EGT L 114, 30 april 2002 s. 6. Se även Guild, E. Carrera S. Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies s. 190 och 274 f.

EU har även slutit associeringsavtal med flera andra stater. Omfattningen och utformningen av de olika avtalen varierar beroende på EU:s intresse och tredje land. Vissa av avtalen innehåller till exempel mer generella principer om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. Att behandlas lika är grundläggande för att de som inte är medborgare i en EU-medlemsstat ska kunna integreras i arbets- och bosättningsstaten. Associerings-, samarbets- och stabiliseringsavtalen kan vara av betydelse för den enskilde om dessa innehåller reglering kring tredjelandsmedborgarens rättsliga status och fri rörlighet samt samordning av sociala trygghetssystem.<sup>22</sup>

Det finns även ett antal associeringsavtal som EU slutit med andra länder som inte kommer att tas upp inom ramen för detta avsnitt. Detta eftersom de inte har bestämmelser om social trygghet utan avtalen omnämner enbart samarbete inom området för social trygghet för att stärka och modernisera sociala trygghetssystem i tredje land, som exempelvis vissa länder i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet (ACP-länderna), Chile och Mexiko. När det gäller associeringsavtalen med exempelvis Moldavien, Ukraina, Azerbajdzjan, Georgien och Kosovo innehåller dessa inte någon reglering av social trygghet.

### 12.2.1 EES-avtalet

År 1992 fanns det sju Efta-länder som tillsammans arbetade fram ett avtal om ett ekonomiskt samarbete, EES-avtalet som trädde i kraft 1994. Schweiz valde att stå utanför EES-avtalet och tecknade egna bilaterala avtal med EU-medlemsstater, exempelvis med Sverige.<sup>23</sup> Sverige, Finland och Österrike blev medlemmar i EU 1995. För de tre kvarvarande länderna; Island, Norge och Liechtenstein uppnås en nära associering med EU genom EES-avtalet varigenom de omfattas av EU:s inre marknad utan att vara medlemmar i EU.

EES-avtalet reglerar fri rörlighet för personer, tjänster, kapital och socialpolitik inom EU/EES.<sup>24</sup> EES-staterna har inte inflytande över beslutsprocessen kring ny lagstiftning, eftersom de inte är representerade i Europaparlamentet eller rådet. När det antas nya

---

<sup>22</sup> Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A commentary on Regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 537.

<sup>23</sup> Schweiz är fortfarande medlem i Efta.

<sup>24</sup> EES-staterna har även accepterat Schengen avtalet.

EU-rättsakter är en förutsättning att dessa införlivas i EES-avtalet.<sup>25</sup> Rättsakterna granskas av en gemensam EES-kommitté, som består av företrädare för EU och från de tre EES-länderna, för att avgöra om dessa akter är relevanta för EES-samarbetet. Lagstiftningen förs in i förteckningen över protokoll och bilagor till EES-avtalet. Rättsakten måste även införlivas i EES-ländernas lagstiftningar, med undantag för Liechtenstein där den blir gällande som nationell rätt utan införlivande. Införlivandet och övervakningen sker genom Eftas övervakningsmyndighet och Efta-domstolen.<sup>26</sup> Efta-domstolen är behörig att lämna förhandsavgörande på begäran av nationella domstolar när det gäller tolkning av EES-avtalet.<sup>27</sup>

När det gäller samordning av de sociala trygghetssystemen är från den 1 juli 2011 förordning 883/2004 införlivad i EES-avtalet och gäller för medborgare från Island, Liechtenstein och Norge.<sup>28</sup>

### 12.2.2 Fri rörlighetsavtalet med Schweiz

Schweiz godkände inte EES-avtalet år 1992 utan regleringen mellan EU och Schweiz är baserad på olika bilaterala avtal. Samordningsbestämmelser mellan Schweiz och andra EFTA-medlemsstater (Island, Liechtenstein och Norge) regleras av det omarbetade EFTA-avtalet.<sup>29</sup>

När det gäller social trygghet har EU och Schweiz ingått avtal om fri rörlighet för personer. Avtalet trädde i kraft 2002, förkortas här efter FMP-avtalet (*agreement on the free movement of persons*).<sup>30</sup> Avtalet syftar bland annat till att underlätta den fria rörligheten för personer och ger rätt att resa in, bosätta sig, ta arbete, tillhandhålla tjänster i EU-medlemsstaterna. Icke förvärvsaktiva personer har rätt

---

<sup>25</sup> Artikel 102 i EES-avtalet.

<sup>26</sup> Europeiska Ekonomiska samarbetsområdet Schweiz och Norden, Faktablad om EU (2016).

<sup>27</sup> Se artikel 108.2 EES-avtalet.

<sup>28</sup> Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 76/2001 av den 1 juli 2011 om ändring i bilaga VI (social trygghet) och protokoll 37 till EES-avtalet. EUT L 262/33, 6.10.2011.

<sup>29</sup> Det har gjorts ändringar som gäller från den 1 januari 2016 som följer av ändringar som gjorts under EES-avtalet och avtalet med Schweiz inom området för den sociala tryggheten. Beslut nr 5 år 2015, ändringar i bilaga II samordning av sociala trygghetssystem. Beslutat 12 november 2015, ref 14-65782.

<sup>30</sup> Beslut nr 1/12 av gemensam kommittén som inrättats genom avtalen mellan europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiziska edsförbundet. EGT 2002 L 114/6 (Nedan kallat FMP-avtalet)

att uppehålla sig och bosätta sig om de har tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring.<sup>31</sup>

FMP-avtalet har samma syfte som artikel 48 i EUF-fördraget och hänvisar till förordning 883/2004. Det vill säga att reglerna tillförsäkrar fri rörlighet och förhindrar att personer som nyttjar den förlorar sociala trygghetsförmåner.<sup>32</sup> Förordning 883/2004 är från den 1 april 2012 tillämplig för Schweiz.<sup>33</sup> Det innebär att alla bilaterala avtal om social trygghet som EU-medlemsstater har ingått med Schweiz inte tillämpas, om dessa inte är mer förmånliga för den enskilde än förordning 883/2004.<sup>34</sup>

Förordning 1231/2010<sup>35</sup> om att utvidga förordning 883/2004 till tredjelandsmedborgare är inte tillämplig i Schweiz. FMP-avtalet har inte några regler om unionsmedborgarskapet och EU-domstolens rättspraxis om detta är alltså inte heller relevant.

FMP-avtalet har inte någon hänvisning till Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (patientrörlighetsdirektivet)<sup>36</sup> En ytterligare skillnad mellan FMP-avtalet och förordning 883/2004 gäller tillämplig lagstiftning för sjukförsäkring. Enligt (bilaga II FMP) är personer som omfattas av det schweiziska sociala trygghetssystemet på grund av förordning 883/2004 (exempelvis genom arbete i Schweiz) uteslutna från den schweiziska obligatoriska sjukförsäkringen om de är bosatta i Tyskland, Frankrike, Italien, Finland eller Portugal och kan visa att de omfattas av sjukförsäkring i bosättningslandet.<sup>37</sup> Artikel 9 i FMP-avtalet garanterar likabehandling av sociala förmåner och skatte-

---

<sup>31</sup> Artikel 24 bilaga I, FMP-avtalet.

<sup>32</sup> Enligt artikel 8 FMP och bilaga II i FMP-avtalet. Se även EU-domstolens dom *Bergström* C-257/10, ECLI:EU:C:2011:839.

<sup>33</sup> Beslut nr 1/12 av gemensamma kommittén som inrättats genom avtalen mellan europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer av den 31 mars 2012 om ersättande av bilaga II (samordningen av socialförsäkringssystem) till avtalet, EUT 2012 L 103/51.

<sup>34</sup> Artikel 20 FMP-avtalet och artikel 8 i förordning 883/2004.

<sup>35</sup> 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. EUT L 344, 29.12.2010, s. 1–3.

<sup>36</sup> EUT, L 88, 4.4.2011, p. 45–65.

<sup>37</sup> Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A commentary on Regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 547 f. Se bilaga II avsnitt A 1 i.3.b. i FMP-avtalet.



förmåner i förordning 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.<sup>38</sup>

### 12.2.3 Avtalet med Turkiet

Avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet undertecknades 1963 och trädde i kraft 1964. Enligt associeringsavtalet ska den fria rörligheten för arbetstagare mellan EU:s (tidigare gemenskapen) medlemsstater och Turkiet genomföras etappvis.<sup>39</sup> Inom ramen för associeringen finns ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.<sup>40</sup>

Det inrättades även ett associeringsråd med befogenhet att besluta och lämna rekommendationer för att genomföra avtalets mål.<sup>41</sup> Det kompletterades med ett tilläggsprotokoll, som trädde i kraft 1972.

År 1980 antog Associeringsrådet tilläggsprotokoll 3/80<sup>42</sup> genom vilket systemen för social trygghet ska samordnas för att ge turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar som är bosatta inom EU tillgång till vissa sociala förmåner.<sup>43</sup> Dessa bestämmelser ska exempelvis göra det möjligt att lägga samman alla perioder då arbetstagare av turkisk nationalitet har varit försäkrade eller anställda i en EU-medlemsstat gällande ålderspensioner, efterlevandepensioner och invaliditetspensioner samt sjukvård. Dessa bestämmelser medför dock inte att EU-medlemsstaterna är skyldiga att ta hänsyn till de perioder som har fullgjorts i Turkiet. Bestämmelserna säkerställer dock att familjebidrag erhålls om arbetstagarens familj är bosatt i gemenskapen.<sup>44</sup>

*Akdas*-målet rörde en turkisk medborgare som enligt associeringsavtalet kunde exportera särskilda icke avgiftsfinansierade kontant-

<sup>38</sup> EUT L 141, 27.5.2011 s. 1–12. Se även Fuchs, M. och Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A commentary on Regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing s. 547.

<sup>39</sup> Artikel 12 i Ankara-avtalet.

<sup>40</sup> Artikel 9 i Ankara-avtalet.

<sup>41</sup> Avtal om associering mellan EEG och Republiken Turkiet (Ankara-avtalet) undertecknat den 12 september 1963, EGT C 113, 24 december 1973. Artikel 22 i Ankara-avtalet.

<sup>42</sup> Tilläggsprotokoll och ekonomiskt protokoll undertecknat i Bryssel den 23 november 1970, tillägg till avtalet om associering mellan EEG och Turkiet. EGT L 293, 29 december 1972.

<sup>43</sup> Artikel 39 i tilläggsprotokollet.

<sup>44</sup> Beslut nr 3/80 av associeringsrådet EEG-Turkiet om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas medlemsstaters system för social trygghet på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar. EGT C 110, 1983, s. 60.

förmåner till Turkiet från Nederländerna. Den möjligheten finns inte för unionsmedborgare. Frågan var om regleringen i tilläggsprotokollet gav turkiska arbetstagare mer gynnsam behandling. EU-domstolen ansåg att de turkiska medborgarna Akdas m.fl. inte kunde, vid tillämpningen av tilläggsprotokollet, jämföras med unionsmedborgare eftersom de hade förlorat rätten att vistas i värdmedlemsstaten på grund av att de drabbats av invaliditet. EU-domstolen menade vidare att den nederländska tilläggsförmånen inte var exportabel inom EU. Situationen kunde inte jämföras med den för unionsmedborgare, eftersom de har rätt att fritt röra sig och vistas på medlemsstaternas territorium samt behåller rätten att vistas i den medlemsstat som beviljar förmånen. Unionsmedborgare kan välja att lämna denna stat och förlora rätten till den särskilda icke avgiftsfinansierade förmånen men har rätt att när som helst återvända till den berörda medlemsstaten.<sup>45</sup>

Efter *Akdas*-domen påbörjade Europeiska kommissionen att arbeta för att förändra tilläggsprotokoll 3/80 eftersom det sedan protokollet tecknades skett många förändringar i samordningsförordningen för medborgare i EU-medlemsstat och för tredjelandsmedborgare (förordning 1231/2010).

Europeiska kommissionen publicerade ett förslag för Turkiet, som presenterades som en paketlösning, vilket även inkluderade Albanien, Montenegro, San Marino. I det nuvarande avtalet med San Marino kan medborgare i San Marino och deras familjemedlemmar som bor i medlemsstat rätt att likabehandlas när det gäller den sociala tryggheten. Dessa arbetstagare har rätt till sammanläggning av försäkringsperioder för att beräkna förmåner. De har även rätt till familjeförmåner för sina familjemedlemmar som bor i en medlemsstat. De kan vidare exportera pension med anledning av invaliditet, ålder, och arbetsskada.<sup>46</sup> Förslaget för Turkiet och San Marino täcker in alla förmånerna i förordning 883/2004.<sup>47</sup> En stor skillnad i förslaget för

<sup>45</sup> EU-domstolens dom *Akdas*, C-485/07, ECLI:EU:C:2011:346.

<sup>46</sup> Artikel 21 i avtalet med San Marino. Se även Guild, E. Carrera S. Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies.

<sup>47</sup> Europeiska kommissionen (2012). Förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i det stabiliserings- och associeringsråd som inrättats genom stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Albanien, å andra sidan, vad gäller bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen, KOM (2012) 158. Europeiska kommissionen (2012). Förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som på Europeiska unionens

Turkiet är att de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna inte kan exporteras, vilket är i linje med förordning 883/2004. Förslaget har antagits av rådet men har inte trätt i kraft. För Turkiets del gäller alltså tilläggsprotokoll 3/80 fortfarande.<sup>48</sup>

För Montenegro och Albanien är det en mer begränsade del av förmånerna som omfattas och avser ålderspension, efterlevandepension, pensioner kopplade till arbetsskador och arbetssjukdomar och familjeförmåner.

#### 12.2.4 Balkanavtalen

Stabiliserings- och associeringsavtalen slutna med Balkanstaterna (Albanien, Makedonien, Montenegro som trätt i kraft, Serbien, Bosnien-Hercegovina har inte trätt i kraft. Kosovo är undantaget) innehåller bestämmelser om arbetstagarnas fria rörlighet och samordning inom området för social trygghet. Arbetstagare som är medborgare i någon av dessa stater och som är lagligen anställda i en EU-medlemsstat ska behandlas på samma sätt som värdstatens när det gäller arbetsvillkor. Arbetstagarens lagligen bosatta make eller maka och barn ska också ha tillträde till värdstatens arbetsmarknad. Avtalen fastställer också bestämmelser för att samordna delar av de sociala trygghetssystemen. Dessa anger att sammanläggning av försäkringsperioder och export av pensioner, det vill säga ålderspension, invaliditet- och dödsfallsersättningar ska vara möjliga. Sveriges riksdag har godkänt stabiliserings- och associeringsavtalen med Bosnien och Hercegovina, Makedonien, Kroatien, Albanien, Serbien samt Montenegro.<sup>49</sup> Stabiliserings- och associeringsavtalen ska dock inte påverka

---

vägnar ska intas i det stabiliserings- och associeringsråd som inrättats genom stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Montenegro, å andra sidan, vad gäller bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen, KOM (2012) 156. Europeiska kommissionen (2012). Förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i den samarbetskommitté som inrättats genom avtalet om samarbete och tullunion mellan Europeiska ekonomisk gemenskapen och Republiken San Marino vad gäller bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen, KOM (2012) 157.

<sup>48</sup> Europeiska kommissionen (2012). Förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i det associeringsråd som inrättas genom avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet vad gäller bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen, KOM (2012) 152.

<sup>49</sup> Prop. 2008/09:81 Bosnien och Hercegovina), prop. 2001/02:156 (Makedonien), prop. 2002/03:11 (Kroatien); prop. 2006/07:30 (Albanien); prop. 2010/11:50 (Serbien) och prop. 2007/08:164

rättigheter och skyldigheter om det finns förmånligare bilaterala avtal slutna mellan dessa länder och medlemsstaten.<sup>50</sup> Sverige har gällande avtal om social trygghet med Bosnien- Hercegovina, Kroatien och Serbien. Kroatien är numera EU-medlemsstat.

Det finns inga bestämmelser om likabehandling i de befintliga avtalen men det finns ett utkast till nytt Stabiliserings- och associeringsavtal från Stabiliserings- och associeringsrådet gällande Makedonien. I avtalsutkastet föreslås ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet i den medlemsstat som personer från Makedonien är arbetstagare.<sup>51</sup> Avtalet i övrigt påminner om förordning 883/2004. Förmånerna gäller ålderspension, efterlevandepensioner samt pensioner med anledning av arbetsskada och familjeförmåner. Förmånerna med undantag från familjeförmåner och de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna kan exporteras.<sup>52</sup>

### 12.2.5 Europa-medelhavsavtalen

I slutet av 1970-talet slöt EU ett antal samarbetsavtal med Maghreb-länderna (Algeriet, Marocko och Tunisien). Under Barcelona-procesen 1995 ersattes dessa samarbetsavtal med Europa-medelhavsavtalen med sju länder.<sup>53</sup> Dessa omfattar Israel, Maghreb-länderna, Egypten, Jordanien och Libanon. Dessa har trätt i kraft under 2000-talet. Sverige har godkänt avtalen.<sup>54</sup> Avtalen skiljer sig åt.

Vissa av avtalen reglerar samordning inom det sociala trygghetsområdet. Avtalen slutna med Tunisien<sup>55</sup>, Marocko<sup>56</sup>, Algeriet<sup>57</sup>, Israel<sup>58</sup>

---

(Montenegro). I Montenegro-avtalet stadgas när det gäller familjebidrag att arbetsstagaren ska få familjebidrag till familjemedlemmar bosatta inom unionen.

<sup>50</sup> Guild, E. Carrera S. Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies s. 364.

<sup>51</sup> Rådets beslut av den 21 oktober 2010 EUT L 306/2010.

<sup>52</sup> Det fanns även ett utkast för Kroatien. Se Guild, E. Carrera S. Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies s. 365 ff.

<sup>53</sup> Wiesbroeck, A. *Social Security Rights of Third-Country Nationals under the Euro-Mediterranean Association Agreements*, in Guild, E. Carrera S. Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies s. 45.

<sup>54</sup> Prop. 2002/03:115 (Algeriet), prop. 2001/02:78 (Egypten) prop. 1998/99:57 och SÖ 1999:58 (Jordanien) prop. 1995/96:185 och SÖ 2000:69 (Israel), prop. 2002/03:108 och (Libanon) prop. 1995/96:195 och (Marocko) prop. 1995/96:34 (Tunisien).

<sup>55</sup> Beslut 98/238/EC EGT L 97/1, 30.3.1998. Artiklarna 65 och 67 i Europa-avtalet med Tunisien.

<sup>56</sup> Beslut 2000/204/EC, EGT L 70/1 18.3.2000. Artikel 65 i avtalet med Marocko.

stadgar att medborgare i någon av dessa stater som är lagligt anställda i en EU-medlemsstat, och även deras lagligen bosatta familjemedlemmar, har rätt till likabehandling inom området för social trygghet i staten där de är anställda.

Rätten till likabehandling gäller sedan 2010 de förmåner som finns i förordning 883/2004. Det innebär att alla förmåner som omfattas av förordningen även ska garanteras till migrerande arbetstagare och familjemedlemmar på samma sätt som till medborgarna i värdstaten.<sup>59</sup> Arbetstagare från dessa stater har också rätt att erhålla familjeförmåner för sina familjemedlemmar som lagligen bor i värdstaten. Dessutom gäller även att arbetstagarna kan sammanlägga försäkringsperioder genom bosättning eller arbete från olika medlemsstater. Arbetstagaren har även rätt att exportera ålderspension, efterlevandepension, arbetsskadeförmån och invaliditetsförmåner. Undantaget är de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna som inte kan exporteras till Maghreb-länderna.<sup>60</sup>

EU-medlemsstaternas försök att begränsa tillgången till sociala trygghetsförmåner för personer från dessa länder har inte haft framgång i EU-domstolen. EU-domstolen har menat att likabehandlingsprincipen ger en rätt att begära förmåner på samma sätt som värdlandets medborgare och striktare villkor kan inte upprätthållas för migrerande arbetstagare.<sup>61</sup> Socialt bistånd är inte heller omfattat av likabehandlingsprincipen i dessa avtal och medlemsstaterna har ifrågasatt om liknande typer av sociala trygghetsförmåner med inslag av socialt bistånd faller in under socialt bistånd eller sociala trygghetsförmåner. Exempelvis prövades i EU-domstolen huruvida en förmån som garanterar minimiinkomster för pensionärer sågs som socialt bistånd som är utanför sakområdet för Marockoavtalet. EU-domstolen menade att även om en minimipension har inslag av socialt bistånd så är det en social trygghetsförmån som faller inom avtalets sak-

<sup>57</sup> Beslut 2005/690/EC, EUT L 265/1 10.10.2005. Artiklarna 39 och 40 i avtalet med Algeriet.

<sup>58</sup> Rådets beslut 2010/700/EC EUT L 306, 23.11.2010 och rådets beslut 2000/384/EC EGT L 147, 21.6.2000. Artikel 65 i avtalet med Israel.

<sup>59</sup> Rådets beslut 2010/697/EU, EUT L 306/1, 23.11.2010; Rådets beslut 2010/698/EU, EUT L 306/8 23.11.2010; Rådets beslut 2010/699/EU, EUT L 306/14, 23.11.2010.

<sup>60</sup> Wiesbroeck, A. *Social Security Rights of Third-Country Nationals under the Euro-Mediterranean Association Agreements*, in Guild, E. Carrera S. Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies 45 ff.

<sup>61</sup> EU-domstolens domar *Echouikh* C-336/05, ECLI:EU:C: 2006:394 och *El Youssfi* C-276/06 ECLI:EU:C:2007:215.

område.<sup>62</sup> Likabehandlingsprincipen gäller arbetstagare, men inte enbart aktiva, utan även de som är pensionärer. Det rör främst förmåner som ålderspension och invaliditetsförmåner som kan exporteras till länderna i enlighet med avtalet. När det gäller likabehandlingsprincipen för familjemedlemmar har EU-domstolen tolkat familjemedlemsbegreppet brett. Det kan utöver maka och underåriga barn, även inkludera andra nära släktingar.<sup>63</sup> Den breda tolkningen av likabehandlingsprincipen i avtalen stärker rätten till sociala trygghetsförmåner för arbetstagare från dessa länder när de vistas i EU. EU-domstolen har tolkat och gett breda definitioner av begreppen arbetstagare, familjemedlem och sociala trygghetsförmåner. Konsekvensen blir att det blir svårt för medlemsstaterna att begränsa tillgången till sociala trygghetsförmåner för migrerande arbetstagare från dessa stater. Dessutom bör det tilläggas att associeringsavtalen interagerar med tillämplig lagstiftning för tredjelandsmedborgare generellt, en migrerande arbetstagare från någon av dessa stater kan således ha rätt till förmåner med förordning 883/2004 som grund.<sup>64</sup>

Avtalen med Magreb-länderna med syfte att samordna sociala trygghetsområdet ska inte påverka de bilaterala avtalen om social trygghet som någon av Maghreb länderna slutit med en medlemsstat i de fall bilaterala avtalen om social trygghet stadgar mer förmånlig behandling.<sup>65</sup> Sverige har ingått avtal om social trygghet med både Israel och Marocko.

För länderna, Egypten, Libanon och Jordanien är rättigheterna till sociala trygghetsförmåner begränsade och med vaga hänvisningar till likabehandling.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> EU-domstolens dom El Youssfi C-276/06 ECLI:EU:C:2007:215.

<sup>63</sup> EU-domstolens dom *Mesbah*, C-179/98, ECLI:EU:C:1999:549.

<sup>64</sup> Wiesbroeck, A. *Social Security Rights of Third-Country Nationals under the Euro-Mediterranean Association Agreements*, in Guild, E. Carrera S. Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies s. 51.

<sup>65</sup> Artikel 71 i avtalet med Algeriet; artikel 68 i avtalet med Marocko och artikel 68 i avtalet med Tunisien. Se även Guild, E. Carrera S. Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies.

<sup>66</sup> Artikel 62 i avtalet med Egypten, artikel 65 i avtalet med Libanon och artikel 80 i avtalet med Jordanien. Se även Wiesbroeck, A. *Social Security Rights of Third-Country Nationals under the Euro-Mediterranean Association Agreements*, in Guild, E. Carrera S. Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies.

### 12.3 Migrationslagstiftning för rätt att resa in, vistas och arbeta i EU

Mellan åren 2003 och 2012 antogs flera direktiv inom migrationsområdet med rättigheter för olika kategorier av tredjelandsmedborgare i en EU-medlemsstat. Det handlar om rätten att resa in och anställnings- och bosättningsrättigheter i EU. Direktiven föreskriver i vissa fall likabehandling när det gäller social trygghet och möjligheten att sammanlägga perioder och exportera förmåner. Direktiven är grundläggande för att uppmuntra arbetskraftsinvandring och för att uppnå en framgångsrik integration av tredjelandsmedborgare inom EU.<sup>67</sup>

De som kommer att tas upp i detta kapitel är Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd (det omarbetade skyddsgrundsdirektivet)<sup>68</sup>, 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 tredje land som vistas lagligen i en medlemsstat<sup>69</sup>, rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal<sup>70</sup>, rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 för tredjelandsmedborgare sin resa och vistelse för anställning som säsongarbetare<sup>71</sup>, rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening<sup>72</sup>, rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (blåkortsdirektivet)<sup>73</sup>, rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte<sup>74</sup> och

<sup>67</sup> Guild, E. Carrera S. Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies s. 276.

<sup>68</sup>EUT L 337, 20.12.2011, s. 9–26.

<sup>69</sup> EUT L 343, 23.12.2011, p. 1–9.

<sup>70</sup> EUT L 157, 27.5.2014, s. 1–22.

<sup>71</sup> EUT L 94, 28.3.2014, s. 375–390.

<sup>72</sup> EUT L 251, 3.10.2003, s. 12–18.

<sup>73</sup> EUT L 155, 18.6.2009, s. 17.

<sup>74</sup> EUT L 289, 3.11.2005, p. 15–22.

rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.<sup>75</sup> Familjeåterföreningsdirektivet har inte bestämmelser om rätt till sociala trygghetsförmåner men kommer att tas upp eftersom det är knutet till vissa av direktiven.

I Norden gäller de ovan nämnda direktiven endast Finland och Sverige eftersom Danmark på grund av protokollet till Amsterdamfördraget inte är bunden av alla direktiven, exempelvis inte direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare. Detta betyder att Danmark inte deltar i åtgärder som rör asyl, invandring och skydd av rättigheter för medborgare i tredje land. Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare är inte heller en del av EES-avtalet eller av avtalet mellan EU och Schweiz.<sup>76</sup>

### 12.3.1 Det europeiska asylsystemet – särskilt om skyddsgrundsdirektivet

EU har sedan 1999 arbetat med att skapa ett europeiskt asylsystem som grundas på en fullständig tillämpning av Genèvekonvention och New York-protokollet. Arbetet har bedrivits i två etapper och i den första etappen antogs rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (första skyddsgrundsdirektivet), rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingsstatus (asylprocedurdirektivet), Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (mottagandedirektivet), rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer vid tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och att bära följderna av detta (massflyktsdirektivet)<sup>77</sup>, rådets förordning (EG) nr 343/2003

---

<sup>75</sup> EUT L 16, 23.1.2004.

<sup>76</sup> Prop. 2013/14:83 s. 35.

<sup>77</sup> Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer vid tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan



av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen) samt rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinförordningen (Eurodacförordningen). I den andra etappen av arbetet med det gemensamma asylsystemet omförhandlades direktiven och omarbetade versioner av dessa antogs, dock med undantag från massflyktsdirektivet. Syftet med att omarbeta direktiven var att bidra till en ökad harmonisering och att flyktingar och alternativt skyddsbehövande i största möjliga utsträckning ska behandlas lika när det gäller det internationella skyddet. Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet<sup>78</sup> antogs 13 december 2011 och 26 juni 2013 antogs det omarbetade asylprocedurdirektivet<sup>79</sup>, det omarbetade mottagandedirektivet<sup>80</sup>, den omarbetade Dublinförordningen<sup>81</sup> och den omarbetade Eurodacförordningen.<sup>82</sup>

Skyddsgrundsdirektivet utgör dock kärnan i det gemensamma europeiska asylsystemet och huvudsyftet med direktivet är dels att medlemsstaterna ska tillämpa gemensamma kriterier för att fast-

---

medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och att bära följderna av detta. EUT L 212, 7.8.2001. p.12–23.

<sup>78</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet. EUT L 337, 20.12.2011 s.9–26.

<sup>79</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning) EUT L 180, 26.6.2013 s. 60–95.

<sup>80</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagnade av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning). EUT L 180 29.6.2013 s. 96–116.

<sup>81</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva om en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) EUT L 180, 29.6.2013, s. 31–59.

<sup>82</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva om en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (omarbetning). EUT L 180 29.6.2013 s. 1–30.

ställa vilka personer som har ett behov av internationellt skydd, dels garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer.<sup>83</sup> Det första skyddsgrundsdirektivet omarbetades 2011 genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för att ge en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (det omarbetade skyddsgrundsdirektivet). Direktiven är genomförda i svensk rätt, huvudsakligen i utlänningslagen, UtlL. I direktiven finns bestämmelser som ger personer som har beviljats internationellt skydd tillgång till sociala trygghetssystem samt sociala förmåner. Med internationellt skydd avses flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande.<sup>84</sup> Personer som har beviljats internationellt skydd har rätt att vara anställda eller bedriva verksamhet som egenföretagare omedelbart efter det att skyddet har beviljats samt att gällande lagstiftning, som bland annat tillgång till sociala trygghetssystem som anställd eller egenföretagare, ska tillämpas.<sup>85</sup> Artikel 29.1 i det omarbetade direktivet har rubriken "Sociala förmåner" och föreskriver att personer som har beviljats internationellt skydd ska ges samma nödvändiga sociala stöd som det som tillhandahålls medborgare. Stödet får enligt artikel 29.2 begränsas till personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner som då ska tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare. Enligt artikel 30 ska medlemsstaterna se till att personer som beviljats internationellt skydd har tillträde till hälso- och sjukvård på samma villkor som medborgare i den medlemsstat som har beviljat sådant skydd.

Den 6 april 2016 kom Europeiska kommissionen med ett meddelande till Europaparlamentet och rådet för en reform av det gemensamma asylsystemet. Den 13 juli 2016 presenterades ett förslag på en ny förordning om inrättande av ett gemensamt asylförfarande inom EU för att ersätta det omarbetade asylprocedurdirektivet och en ny förordning som ska ersätta det omarbetade

---

<sup>83</sup> Skäl 6 i direktiv 2004/83/EG.

<sup>84</sup> Artikel 2 i det omarbetade direktivet, 2011/95/EU.

<sup>85</sup> Artikel 26 i det omarbetade direktivet 2011/95/EU.

skyddsgrundsdirektivet.<sup>86</sup> Kommissionen presenterade samma dag ett förslag om ett reviderat mottagandedirektiv.<sup>87</sup>

### 12.3.2 Direktiv om ett kombinerat tillstånd för uppehåll och arbetstillstånd

Tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta i en EU/EES-medlemsstat regleras i direktiv 2011/98/EU om ett kombinerat ansökningsförfarande för tillstånd för uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Syftet med direktivet är att förenkla förfarandet och underlätta kontrollen av tredjelandsmedborgarens rättsliga ställning. Direktivet tillämpas på tredjelandsmedborgare som ansöker om att få vistas i ett medlemsland för att arbeta eller som har beviljats inresa till ett medlemsland för att arbeta i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt.<sup>88</sup> I direktivet finns bestämmelser om att det i vissa fall inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare. Det gäller bland annat inte för medborgare från tredje land som omfattas av EU:s skyddsgrundsdirektiv. I direktivet anges även en gemensam uppsättning rättigheter som de ska omfattas av. Med arbetstagare från tredje land avses tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa i en EU-medlemsstat och som därmed vistaslagligen i medlemsstaten och har tillstånd att arbeta. Det kombinerade tillståndet är ett uppehållstillstånd, som ger tredjelandsmedborgaren rätt att lagligen vistas i staten för att arbeta där.<sup>89</sup> En person som får uppehållstillstånd får ett bevis i form av ett uppehållstillståndskort.<sup>90</sup> I denna handling kan även uppgifter om arbetstillstånd föras in.<sup>91</sup>

De arbetstagare från tredje land som beviljats inresa till Sverige för att arbeta i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt eller som har beviljats inresa i Sverige i andra syften än arbete i enlighet med

---

<sup>86</sup> Europeiska kommissionen (2016). Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer sak anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kravet för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, KOM (2016) 197 slutlig.

<sup>87</sup> Europeiska kommissionen (2016). Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, KOM 2016 (465).

<sup>88</sup> Artiklarna 3.1 a–c i direktivet.

<sup>89</sup> Artikel 11 a i direktivet om ett ansökningsförfarande. Framgår i svensk rätt i 2 kap. 4 § UtlL.

<sup>90</sup> Enligt förordning 1030/2002.

<sup>91</sup> 5 kap. 10 § utlänningsförordningen.

unionsrätten eller nationell rätt och har tillstånd att arbeta här och har ett uppehållstillstånd, utfärdat i enlighet med förordning 1030/2002<sup>92</sup>, har rätt till likabehandling. Direktivet har alltså bestämmelser som medför att tredjelandsmedborgare likabehandlas med värdstatens arbetstagare.<sup>93</sup> Direktivet gäller dock inte för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare, EES-medborgare eller medborgare i Schweiz och inte heller för tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatta.<sup>94</sup> Förutom rätten att resa in och vistas, ska tredjelandsmedborgarna likabehandlas med medborgarna i den medlemsstat där de vistas. Direktivet har genomförts i svensk lagstiftning, genom några ändringar i utlänningsförordningen som trädde i kraft den 1 mars 2014. Det innebär att i Sverige har dessa personer rätt till likabehandling med svenska medborgare inom områdena för arbetsvillkor, föreningsfrihet, utbildning, social trygghet och skatteförmåner och tillgång till varor och tjänster.<sup>95, 96</sup> Rätten till likabehandling är möjlig att begränsa, men inte för de tredjelandsmedborgare som är anställda eller har varit anställda i minst sex månader och som är registrerade om arbetslösa.<sup>97</sup> Medlemsstaterna kan bestämma att familjeförmåner inte behöver beviljas för de som har ett kortare arbetstillstånd, det vill säga för kortare tid än sex månader, eller för de som beviljats tillstånd för inresa och vistelse för att studera eller tillstånd att arbeta på grundval av visering. När det gäller den sociala tryggheten innebär likabehandlingen i direktivet inte att arbetstagarna från tredje land ska tillerkännas fler rättigheter än vad som anges i unionsrätten, inom området för social trygghet det vill säga de sociala risker som omfattas av förordning 883/2004. I skäl 24 i direktivet framgår att likabehandlingen inte innebär att arbetstagare från tredje land ska tillerkännas rättigheter inom fler områden än de som föreskrivs i gällande unionsrätt på området för

<sup>92</sup> Rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land. EUT L 157, 15.6.2002, s. 1–7.

<sup>93</sup> Artikel 3.1 a–c i direktiv 2011/98/EU.

<sup>94</sup> Artikel 3.2 i direktiv 2011/98/EU.

<sup>95</sup> Artikel 12.1 i direktiv 2011/98/EU.

<sup>96</sup> Dessa tillgodoses genom gällande rätt. Det medförde dock att bestämmelser i socialförsäkringsbalken har upphävts eftersom de gjorde åtskillnad mellan svenska och utländska medborgare vid beräkning av försäkringstid för sjuk- och aktivitetsersättning 35 kap. 16 och 17 §§ SFB. Upphävde med anledning av att det gjorde åtskillnad mellan svenska och utländska medborgare. Det fanns krav på viss bosättningsstid i Sverige för personer som inte var svenska medborgare vid beräkning av försäkringstid för rätt till sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning för dem vars försäkringsfall inträffat före det år de fyllde 18 år.

<sup>97</sup> Artikel 12.2 b i direktiv 2011/98/EU.

social trygghet för tredjelandsmedborgare som har gränsöverskridande anknytning. Vidare anges att direktivet inte bör tillerkänna rättigheter i situationer som inte omfattas av unionsrätten såsom i förhållande till familjemedlemmar som är bosatta i tredje land. Dock kan en efterlevande som vistas i tredje land och som har rättigheter härledda från arbetstagaren erhålla lagstadgad pension på grund av arbetstagares tidigare anställning.<sup>98</sup> I direktivet anges också att rättigheter endast bör beviljas för familjemedlemmar som i samband med familjeåterförening ansluter sig till en arbetstagare från tredje land för att vistas i samma medlemsstat eller för familjemedlemmar som redan vistas lagligen i den medlemsstaten.<sup>99</sup> Storbritannien, Irland och Danmark har inte deltagit i antagandet av direktivet och det är inte bindande eller tillämpligt i dessa medlemsstater.

### 12.3.3 Direktiv om företagsintern överföring

Direktiv 2014/66/EU om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal antogs den 15 maj 2014. Direktivet gör det lättare för företag och multinationella bolag att tillfälligt flytta sina chefer, specialister och praktikanter i yrkes- och utbildningssyfte till sina filialer och dotterbolag inom EU. Av artikel 18.2 i direktivet anges att personer som är föremål för företagsinternt förflyttning ska behandlas på samma sätt som svenska medborgare med avseende på sådan social trygghet som anges i artikel 3 i samordningsförordningen. Även i detta direktiv finns möjligheter att begränsa rätten till likabehandling när det gäller familjeförmåner. Det kan begränsas för personer som har fått tillstånd att vistas och arbeta i landet för en period som inte överstiger nio månader.<sup>100</sup> I skäl 39 till direktivet anges att direktivet inte bör ge fler rättigheter än de som redan föreskrivs i unionsrätten om social trygghet för tredjelandsmedborgare som befinner sig i en situation med intressen i flera medlemsländer. Enligt direktivförslaget ska företagsinternt förflyttad personal erbjudas förmånliga villkor när det gäller möjligheten för familjemedlemmar att flytta med. Den första genomföranderapporten ska läggas fram senast i november 2019.

<sup>98</sup> Artikel 12.4 i direktiv 2011/98/EU.

<sup>99</sup> Skäl 24 i direktiv 2011/98/EU. Se även prop. 2013/14:153, s. 38

<sup>100</sup> Artikel 18.3 i direktiv 2014/66/EU.

I Migrationsverkets instruktion anges att Migrationsverket är kontaktmyndighet för informationsutbyte som gäller direktivet.<sup>101</sup>

#### **12.3.4 Direktiv för inresa och vistelse för rätt för anställning som säsongarbetare**

Direktiv 2014/36/EU, som antogs i februari 2014, reglerar villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för anställning som säsongarbetare. Direktivet är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som ansöker om att resa in eller som har beviljats inresa för säsonganställning.<sup>102</sup> Migrerande säsongarbetare får vistas lagligen och tillfälligt i EU under en period på mellan fem och nio månader (beroende på medlemsstat) för att bedriva en verksamhet som är beroende av årstidernas växlingar, samtidigt som de behåller sin huvudsakliga bosättning i ett tredje land. I direktivet klargörs också vilka sociala rättigheter som sådana migrerande arbetstagare kan göra anspråk på. Säsongarbetarna har enligt artikel 23 i direktivet rätt till likabehandling vad gäller sociala trygghetsförmåner enligt vad som avses i artikel 3 i förordning 883/2004. I direktivet framgår att likabehandlingen får begränsas när det gäller rätten till familjeförmåner. I skäl 46 i direktivet anges att direktivet inte bör ge fler rättigheter än de som redan föreskrivs i unionsrätten om social trygghet för tredjelandsmedborgare som har anknytning till flera medlemsländer.

#### **12.3.5 Direktiv om familjeåterförening**

Direktiv 2003/86/EG innehåller bestämmelser om rätt till familjeåterförening. Direktivet fastställer gemensamma bestämmelser för familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier. Familjeåterförening ska göra det möjligt att skydda familjeenheten och underlätta tredjelandsmedborgarnas integrering i medlemsstaterna. De som omfattas av direktivet är tredjelandsmedborgare som har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och har välgrundade

---

<sup>101</sup>Förordning om ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket. SFS 2016:1245.

<sup>102</sup> Artikel 2.1 i direktiv 2014/36/EU.

utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.<sup>103</sup> Bestämmelserna är emellertid inte tillämpliga på en tredjelandsmedborgare som ansöker om att beviljas flyktingstatus och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut eller som omfattas av tillfälliga skyddsformer, och inte heller på familjemedlemmar till unionsmedborgare. I artikel 5.5 i direktivet framgår att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.<sup>104</sup> Det finns villkor för utövandet av familjeåterförening, där personen som lämnar in ansökan om familjeåterförening måste ha stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja sig och familjemedlemmarna utan hjälp från det sociala biståndssystemet. Därutöver ställs krav på sjukförsäkring för den berörda personen och dennes familjemedlemmar, samt att det måste finnas en bostad som kan anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållande.<sup>105</sup> Direktivet har genomförts i svensk rätt genom införandet av bestämmelser i 5 kap. 3 § UtL.<sup>106</sup> De begränsningar som direktivet medger i rätten till familjeåterförening anges i särskilda bestämmelser. Dessa innebär att medlemsstaterna kan avslå en ansökan eller återkalla med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Utöver dessa begränsningar finns det inte utrymme för att i nationell lagstiftning uppställa krav som begränsar rätten till uppehållstillstånd.<sup>107</sup>

### 12.3.6 Direktivet om EU-blåkort

Enligt direktivet om blåkort ska det tillämpas på tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa till en medlemsstat för högkvalificerad anställning. I direktivet finns bestämmelser om att det i vissa fall inte ska tillämpas, som till exempel för medborgare från tredje land som omfattas av skyddsgrundsdirektivet.<sup>108</sup>

<sup>103</sup> Artikel 2 e i direktiv 2003/86/EU och artikel 1.2 a i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land. EGT L 157, 15.6.2002, p. 1–7.

<sup>104</sup> Jämför artikel 7 i Europeiska unions stadga om de grundläggande rättigheterna. Även artikel 8 i Europakonventionen.

<sup>105</sup> Artikel 7.1 a–c i direktiv 2003/86/EU.

<sup>106</sup> I lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av att få uppehållstillstånd i Sverige finns vissa begränsningar av familjeåterförening.

<sup>107</sup> 5 kap. 17 a och 17 b §§ UtL och prop. 2005/06:72 s. 31.

<sup>108</sup> Artikel 3 i direktiv 2009/50/EU.

Det kombinerade uppehålls- och arbetstillstånd som ger tredjelandsmedborgare rätt att vistas och arbeta i en högkvalificerad anställning benämns EU-blåkort. Genomförandet har lett till en del förändringar i den svenska lagstiftningen, främst i 6 a kap. UtL, vilka trätt i kraft 1 juli 2013. Direktivet gäller högkvalificerade arbetstagare från tredje land som avser att vistas längre tid, mer än tre månader i en medlemsstat. Det gäller även för deras familjemedlemmar.<sup>109</sup>

Direktivet innehåller villkor om att den som ansöker om ett EU-blåkort ska visa ett anställningskontrakt eller anställningserbjudande som gäller under minst ett år i en medlemsstat och där bruttolönen minst ska överstiga en och en halv gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i medlemsstaten. För år 2016 är lönetröskeln i Sverige 48 000 kronor i månaden.<sup>110</sup> Det ska vidare finnas intyg som styrker att sökanden uppfyller villkoren för att utöva yrket och fem års yrkeserfarenhet. Därutöver finns villkor om giltigt uppehållstillstånd och en heltäckande sjukförsäkring.<sup>111</sup> Ett beviljat EU-blåkort har en giltighetstid på mellan ett och fyra år.<sup>112</sup> Ett EU-blåkort kan bland annat återkallas om personen i fråga inte har tillräckligt resurser för sitt eget och familjemedlemmarnas uppehälle utan att begära socialt bistånd. Det gäller under förutsättning att medlemsstaten skriftligen i förväg har informerat om detta.<sup>113</sup> Det kan även återkallas vid arbetslöshet som överstiger tre månader eller om personen bli arbetslös vid flera tillfällen under giltighetstiden.<sup>114 115</sup> Förutom rätt till inresa och vistelse för personen och dennes familjemedlemmar gäller även rätt till likabehandling i fråga om bland annat arbetsvillkor, social trygghet och utbildning.<sup>116</sup> När det gäller social tryggheten åsyftas de områden av den sociala tryggheten som framgår i förordning 883/2004.<sup>117</sup> I skäl 18 i direktivet framgår att direktivet inte bör ge innehavaren av EU-blåkort fler rättigheter än de som redan föreskrivs i gällande gemenskapslagstiftning om social trygghet för tredjelandsmedborgare som befinner sig i en situation med

---

<sup>109</sup> Artikel 1 i direktiv 2009/50/EU. Se 6 a kap. 10 § UtL.

<sup>110</sup> Uppgift från Migrationsverket.

<sup>111</sup> Artikel 5 i direktiv 2009/50/EU. Se 6 a kap. 1 § UtL.

<sup>112</sup> Artikel 7.2 i direktiv 2009/50/EU. Se 6 a kap. 5 § UtL.

<sup>113</sup> Artikel 9.1 d i direktiv 2009/50/EU.

<sup>114</sup> Artikel 13 i direktiv 2009/50/EU. 6 a kap. 12 § UtL.

<sup>115</sup> Direktivet är genomfört i svensk rätt, se 6 a kap. UtL.

<sup>116</sup> Artikel 14 i direktiv 2009/50/EU. Se artikeln för fullständig lista.

<sup>117</sup> Artikel 14 i direktiv 2009/50/EU.



anknytning till flera medlemsländer. Vidare anges att de inte heller bör beviljas rättigheter i situationer som inte omfattas av gemenskapslagstiftningen, till exempel avseende familjemedlemmar som är bosatta i ett tredje land.

Europeiska kommissionen presenterade den 7 juni 2016 förslag till ett nytt direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning. Direktivet är tänkt att ersätta direktivet om EU-blåkort. Syftet med förslaget är att förbättra EU:s möjligheter att attrahera och behålla högkvalificerade tredjelandsmedborgare. Förslaget innebär att medlemsstaterna bara får bevilja nationella tillstånd till tredjelandsmedborgare som faller utanför direktivets tillämpningsområde. Ett antal ändringar har gjorts i direktivtexten som innebär att fler personer kommer att omfattas av direktivet, bland annat personer som har beviljats skydd i en medlemsstat och familjemedlemmar till EU-medborgare. Europeiska kommissionen föreslår också en sänkning av den lönetröskel som medlemsstaterna ska fastställa. Förslaget innebär också att blåkortsinnehavare enklare kan få ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat.<sup>118</sup>

### 12.3.7 Forskardirektivet

Forskardirektivet<sup>119</sup> syftar till att göra det attraktivt bland forskare (gästforskare) från tredjeland att forska i EU/EES. Direktivet är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa i ett EU-medlemsland i syfte att genomföra ett forskningsprojekt. Direktivet är inte tillämpligt för tredjelandsmedborgare som befinner sig i ett medlemsland för att söka internationellt skydd.<sup>120</sup> Direktivet anger att forskare med uppehållstillstånd ska ha rätt till samma behandling som statens medborgare när det gäller arbetsvillkor och den sociala tryggheten i förordning 883/2004.<sup>121</sup> Dessa bör under sin vistelse beviljas samma sociala och ekonomiska rättigheter som medborgarna

---

<sup>118</sup> Europeiska kommissionen (2016). Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning, KOM 2016 (378). Se även Regeringskansliets faktapromemoria, *Nytt Blåkortsdirektiv*, 2015/16:FPM113.

<sup>119</sup> Se även prop. 2007/08:74.

<sup>120</sup> Artiklarna 3.1 och 3.2 i direktiv 2005/71/EG.

<sup>121</sup> Artikel 12 i direktiv 2005/71/EG.

i den mottagande medlemsstaten.<sup>122</sup> Även här framgår det av skälen i direktivet att direktivet inte bör ge ytterligare rättigheter än de som redan föreskrivs i gällande gemenskapslagstiftning om social trygghet för tredjelandsmedborgare som omfattas av vissa gränsöverskridande bedömningsgrunder mellan medlemsländerna. Vidare anges att det inte heller bör beviljas rättigheter i situationer som inte omfattas av gemenskapslagstiftningen, till exempel avseende familjemedlemmar som är bosatta i ett tredje land.<sup>123</sup> Direktivet genomfört i ibland annat 5 kap. 23 § UtL som innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för forskning och för medföljande familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för forskning.<sup>124</sup>

I maj antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au-pairarbete. Direktivet ersätter studentdirektivet och forskardirektivet. Direktivet innebär ökad harmonisering på området genom att det införs ett gemensamt regelverk med vidare tillämpningsområde än de båda tidigare direktiven på området. Direktivet förbättrar möjligheterna för studerande och forskare att förflytta sig inom EU och de ges ökad tillgång till arbetsmarknaden, såväl under tillståndstiden som efter avslutade studier eller forskning. Au-pair och avlönade praktikanter, två kategorier som inte omfattas av gällande EU-lagstiftning, inkluderas i det nya direktivet eftersom de, i avsaknad av ett tydligt regelverk, bedöms som särskilt utsatta grupper. Direktivet antogs i maj 2016 och ska vara genomfört senast den 23 maj 2018.<sup>125</sup>

---

<sup>122</sup> Skäl 15 och 16 i direktiv 2005/71/EG.

<sup>123</sup> Skäl 16 i direktiv 2005/71/EG.

<sup>124</sup> Artikel 12 i direktiv 2005/71/EG. I direktivet hänvisas till förordning 1408/71 men det är i princip ersatt av förordning 883/2004. Med stöd av 5 kap. 23 § UtL har regeringen i 4 kap. 7 a och b §§ utlänningsförordningen meddelat föreskrifter om uppehållstillstånd till en tredjelandsmedborgare och till medföljande familjemedlem.

<sup>125</sup> Europeiska kommissionen (2013). Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, elevutbyte, avlönad och oavlönad yrkesutbildning, volontärarbete eller som au-pair. EUT L 132, 21.5.2016, s. 21–57. Se även Regeringskansliet faktapromemoria, *Direktiv om forskare och studier m.m.* 2012/13:FPM90.

### 12.3.8 Direktiv om rätt för tredjelandsmedborgare att bli varaktigt bosatta i EU

Syftet med direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare<sup>126</sup> är att tredjelandsmedborgare som har vistats under en längre tid i en medlemsstat ska kunna erhålla en särskild rättslig ställning som varaktigt bosatt. Direktivet ändrades 2011 i syfte att utvidga dess tillämpningsområde till flyktingar och andra personer som beviljats internationellt skydd. Direktivet stadgar villkoren för att bevilja och återkalla ställning som varaktigt bosatt samt de rättigheter som följer. Direktivet är genomfört främst i 5 a kap. UtL. En tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd<sup>127</sup> och varit lagligen bosatt i en medlemsstat under fem år kan ansöka om ställning som varaktigt bosatt. De personer som kan beviljas ställning som varaktigt bosatta är tredjelandsmedborgare, flyktingar eller alternativt skyddsbehövande.<sup>128</sup> Medlemsstaten ska bevilja ställning som varaktigt bosatt till de som har varit lagligen och oavbrutet bosatta inom dess territorium i fem år. När det gäller kravet på fem års oavbruten bosättning innan ansökan lämnas in, finns det ändå möjligheter för personen att vistas i annat EU-land under kortare tid.<sup>129</sup> Det gäller dock särskilda regler för att beräkna bosättningstiden för personer med EU-blåkort, flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Kortarte avbrott när en person vistats i annan EU-stat kommer inte att betraktas som avbrott i vistelsetiden.<sup>130</sup> Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare omfattas alltså av den fria rörligheten inom EU, men den är mer villkorad än vad den är för medborgare i en unionsmedlemsstat.

För att få ställning som varaktigt bosatt krävs att den sökande har stabila försörjningsmedel för sig och sina familjemedlemmar samt sjukförsäkring.<sup>131</sup> Vid ansökan i Sverige ska man lämna in dokumentation som styrker bosättningskravet, vilket kan vara ett utdrag ur register som visar hur länge personen bott i landet och att

<sup>126</sup> Se även prop. 2005/06:77. Och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Se även prop. 2013/14:83.

<sup>127</sup> Enligt direktivet är det inte ett krav på permanent uppehållstillstånd men enligt UtL.

<sup>128</sup> Artikel 3 i direktiv 2004/83/EG. Se även 4 kap. 1 och 2 §§ UtL. Det kan nämnas att övriga skyddsbehövande som definieras i 4 kap. 2 a UtL inte beviljas ställning som varaktigt bosatta.

<sup>129</sup> Den kortare tiden är max sex månader i följd och inte mer än sammanlagt tio månader.

<sup>130</sup> Artikel 4 i direktiv 2003/109/EG. Se 5 a kap. 1 § och 1 a § UtL.

<sup>131</sup> Artikel 5 i direktiv 2003/109/EG. Se 5 a kap. 2 § UtL.

en lämplig bostad finns. Försörjningskravet kan styrkas med anställningsbevis eller bankkontoutdrag.<sup>132</sup> När det gäller försörjningsförmågan har det i svenska förarbeten angetts att försörjningsförmågan ska bestämas på så sätt att landets system för socialt bistånd inte behöver tas i anspråk. En tredjelandsmedborgare som ansöker om ställning som varaktigt bosatt i Sverige genom långvarig bosättning i landet kommer att omfattas av rätten till subventionerad hälso- och sjukvård.<sup>133</sup> Det finns därför inte ett krav i den svenska nationella lagstiftningen att en tredjelandsmedborgare som ansöker om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska ha en sjukförsäkring eftersom bosättningskravet bedöms som uppfyllt.<sup>134</sup>

Om ansökan som varaktigt bosatt beviljas, utfärdas ett EU-uppehållstillstånd.<sup>135</sup> Detta förutsätts vara permanent om det inte återkallas eller om personen vistas utanför EU:s territorium under en längre tid. Tredjelandsmedborgare som har beviljats ställning som varaktigt bosatta är skyddade mot utvisning.<sup>136</sup> En tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatt i Sverige, men som på grund av vistelse utanför Sverige har förlorat sitt uppehållstillstånd, kan ha rätt att resa in i Sverige och återfå ett uppehållstillstånd om de återvänder till Sverige.<sup>137</sup>

När personer beviljas ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat, gäller likabehandlingsprincipen bland annat för arbetsmarknadstillträde, utbildning och föreningsfrihet. En sådan rättslig ställning innebär även särskilda rättigheter som liknar dem som unionsmedborgare har vid permanent uppehållsrätt. De varaktigt bosatta har, enligt 11.1 d i direktivet, rätt till likabehandling i fråga om social trygghet, socialt bistånd och annat socialt skydd i enlighet med nationell rätt.

Likabehandlingsprincipen gäller även för social trygghet, socialt bistånd och annat socialt skydd även om medlemsstaterna har möjlighet att göra vissa inskränkningar<sup>138</sup> Enligt artikel 11.4 i direktivet

---

<sup>132</sup> Prop. 2005/06:77 s. 166.

<sup>133</sup> 3 § HSL. Se även prop. 2005/06:77 s. 144 ff.

<sup>134</sup> Prop. 2005/06:77 s. 146.

<sup>135</sup> Artikel 9 i direktiv 2003/109/EG.

<sup>136</sup> Artikel 12 i direktiv 2003/109/EG.

<sup>137</sup> 5 a kap. 6 § UtL. Se även prop. 2013/14:83, s. 34.

<sup>138</sup> Artikel 12 i direktiv 2003/109/EG. Prop. 2005/06:77 samt lagrådsremiss genomförandet av EG-direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. I propositionen förs resonemang om det svenska välfärdssystemet och det svenska bosättningsbegreppet s. 144 ff.

kan medlemsstaterna begränsa likabehandlingen i fråga om socialt bistånd och social trygghet till grundläggande förmåner. I skäl 13 i direktivet anges att i fråga om socialt bistånd ska möjligheten att begränsa förmånerna för varaktigt bosatta till att gälla grundläggande förmåner förstås så att detta omfattar minimiinkomst, bistånd vid sjukdom, graviditet och långtidsvård och att villkoren för att bevilja dessa förmåner bör fastställas i nationell lagstiftning. Direktivet är huvudsakligen genomfört i 5 a kap. UtlL.



## 13 Samarbete och avtal inom området för social trygghet

De bilaterala avtalen om social trygghet ingås mellan två stater och utformningen av de olika avtalen kan därför skilja sig åt. Dessa ska implementeras i den nationella rätten. Nedan görs en presentation av dessa på en övergripande nivå för att ge en introduktion till hur bilaterala avtal om social trygghet är uppbyggda, vilka principer som styr och personell samt materiell omfattning.<sup>1</sup>

Därefter redogörs för det nordiska samarbetet och konventioner av betydelse för de nordiska länderna. Slutligen en kort redogörelse för Wienkonventionerna om diplomatiska och konsulära förbindelser.

### 13.1 Bilaterala avtal om social trygghet

Inledningsvis kan nämnas att avtal om social trygghet slutna mellan de nuvarande EU-medlemsstaterna delvis förlorade sin betydelse efter det att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> Tidigare benämndes det konventioner och eftersom de är införda i svensk rätt har de införts som lag eller förordning om tillämpning av en konvention om social trygghet. I kapitlet används avtal om social trygghet.

<sup>2</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar (förordning 1231/2010)<sup>3</sup> trädde i kraft.

Avtalen om social trygghet gäller dock fortfarande inom Europeiska unionen (EU) om det gäller en person som inte omfattas av förordning 883/2004. Förordning 883/2004 ersätter alla avtal om social trygghet mellan medlemsstaterna med undtag för de avtal som ingåtts innan förordning 883/2004 trädde ikraft. Det finns dock fortfarande möjligheter för medlemsstaterna att ingå avtal och konventioner om social trygghet under förutsättning att de bygger på förordningens principer.

Även i de fall en bestämmelse i ett avtal om social trygghet är mer förmånliga för förmånstagaren gäller avtalet före förordning 883/2004.<sup>4</sup>

Avtalen om social trygghet kan även vara undantagna till följd av historiska förhållanden och dessa ska då vara förtecknade i bilaga II till förordningen. För svensk del kan nämnas artikel 7 i den nordiska konventionen, som avser ersättning för merutgifter för hemresa till bosättningslandet på grund av sjukdom vid vistelse i ett annat nordiskt land.<sup>5</sup>

Av EU-domstolens avgörande i *Thévenon*-målet framgår att om en person flyttar mellan medlemsstaterna (efter att förordning 883/2004 har trätt i kraft), kan de bilaterala avtalen inte tillämpas. Dock finns det möjligheter för medlemsstater att göra undantag från att förordning 883/2004 ska ta över bi- och multilaterala överenskommelser. Trots förordningen är de bilaterala avtalen fortfarande viktiga för samordningen av sociala trygghetsförmåner mellan länder som inte är EU-medlemsstater. Syftet med avtal om social trygghet är att reglera ländernas förpliktelser när det gäller den sociala tryggheten. Det handlar om att få ett försäkringsskydd när personen flyttar till ett annat land och att tillförsäkras förmåner i landet där man arbetar eller bor. Det kan även medföra att försäkringstider ska tillgodoräknas för att kunna få del av pensionsförmåner och att garantera att de rättigheter som personen tjänat in i landet kan flyttas

---

<sup>3</sup> EUT 2010 L 344/1, 29.12.2010. Se även EU-domstolens dom *Thévenon*, C- 475-93, ECLI:EU:C:1995:371.

<sup>4</sup> Artikel 8 i förordning 883/2004.

<sup>5</sup> De bestämmelser i de olika konventionerna som förblir gällande är förtecknade i bilaga II till förordningen.



med till det andra landet och göras gällandet vid ett försäkringsfall. Ett avtal om social trygghet består vanligtvis av fyra delar.

1. Allmänna bestämmelser som berör vilka delar av den sociala tryggheten och vilka personer avtalet omfattar, men även grundläggande principer såsom likabehandling.
2. Bestämmelser om tillämplig lagstiftning.
3. Bestämmelser om förmåner.
4. Övriga bestämmelser, exempelvis administrativa regler.

Sverige har följande avtal om social trygghet med länder utanför EU och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES):

- Amerikas Förenta Stater (SFS 1986:734) och en tilläggsöverenskommelse (SFS 2004:1192)
- Chile (SFS 2006:286) och ett tilläggsavtal (SFS 2006:1312)
- Israel (SFS 1983:325)
- Jugoslavien (SFS 1978:798)<sup>6</sup>
- Kanada (SFS 2002:221)
- Överenskommelse med Quebec (SFS 1988:100)
- Kap Verde (SFS 1991:1333)
- Marocko (SFS 1982:249)
- Turkiet (SFS 1981:208), tilläggsavtal (SFS 2005:234)
- Indien (SFS 2013:524, SFS 2014:527 och SFS 2014:528)
- Sydkorea (SFS 2014:834)
- Slovenien (SFS 1994:320).

---

<sup>6</sup> Enligt förordning (1992:996) och förordning (1994:320) om tillämpningen av konventionen den 30 mars 1978 mellan Sverige och Jugoslavien ska konventionen och tillämpnings överenskommelse från och med den 16 januari 1992 gällande i förhållandet mellan Sverige och Kroatien respektive Sverige och Slovenien samt mellan Sverige och Bosnien, Hercegovina från och med den 5 maj 2000. Omförhandlingar med Serbien sedan år 2006. Avtalet med Jugoslavien gäller avseende Serbien och Montenegro samt från och med den 16 januari 1992 även i förhållande till Kroatien och Slovenien (SFS 1992:996 och 1994:320). Observera dock att från och med den 1 maj 2004 är Slovenien medlem i EU. I förhållande till Bosnien-Hercegovina tillämpas konventionen från den 5 maj 2000 (SÖ 2002:18). Makedonien ligger utanför avtalets tillämpningsområde.

- Bosnien-Hercegovina (SFS 2002:380)
- Filippinerna (Har ännu inte trätt i kraft).

Det finns också några äldre bilaterala avtal om social trygghet mellan Sverige och de nuvarande EU-länderna som ännu är gällande som exempelvis Schweiz (SFS 1980:32), Storbritannien och Nordirland (SFS 1988:106 och SFS 1992:1090).<sup>7</sup> Mellan de länder som ingår i EU/EES kan dock endast ett fåtal bestämmelser vara tillämpliga, nämligen de som eventuellt går utöver vad som omfattas av EU-förordningarna.

### 13.1.1 Den materiella omfattningen

De bilaterala avtalen om social trygghet reglerar vilka förmåner som ska ingå. Den materiella omfattningen täcker i regel samma sociala risksituationer som finns i ILO konventionen 102.<sup>8</sup> Detta utesluter oftast socialt bistånd. Avseende andra förmåner som inte ingår i avtalet gäller nationell lagstiftning. Vissa avtal om social trygghet som Sverige har ingått, täcker inte enbart pension utan även sjukförsäkring, arbetsskador, invaliditet, föräldrapenning, sjukvård och arbetslöshetsförmåner. Andra avtal kan vara begränsade till en eller ett mindre antal social trygghetsförmåner. Det finns dessutom särskilda överenskommelser om sjukvårdsförmåner.<sup>9</sup>

De bilaterala avtalen om social trygghet som Sverige har med Förenta Staterna, Kanada, Indien och Sydkorea omfattar enbart pension i respektive lands socialförsäkringssystem. För Sveriges del gäller det ålderspension, efterlevandepension och sjuk- och aktivitetsersättning. Eftersom dessa inte omfattar andra förmåner är det respektive

<sup>7</sup> Avtalet gäller numera bara avseende Isle of Man och Kanalöarna, vilka inte är med i EU, samt för vissa förmåner från tiden före 1994.

<sup>8</sup> ILO konvention nr 102 om minimistandard för social trygghet antagen i Genève den 28 juni 1952.

<sup>9</sup> Sverige har ingått avtal och överenskommelser om sjukvårdsförmåner och social trygghet med flera länder. Sverige har överenskommelser som fortfarande ska tillämpas med följande EU-länder: Storbritannien, rörande Kanalöarna Jersey, Guernsey och Isle of Man (som inte omfattas av förordning 883/2004). Konventionen ger tillgång till omedelbar vård under tillfällig vistelse i den andra statens territorium. Avtalet med Ungern omfattar omedelbar hälso- och sjukvård under tillfällig vistelse och har en vidare personkrets än förordning 883/2004. Sverige har överenskommelser som innehåller bestämmelser om vårdförmåner med följande länder utanför EU: Algeriet, Australien, Chile, Israel, Québec och Turkiet. Källa: Försäkringskassans vägledning 2001:10, *Vårdförmåner i internationella förhållanden*, version 10.

lands lagstiftning som reglerar övriga delar av den socialförsäkringen. De övriga avtalen om social trygghet som Sverige ingått täcker flera andra socialförsäkringsgrenar i respektive land.

### 13.1.2 Den personella omfattningen

Vissa bilaterala avtal om sociala trygghetsförmåner är begränsade till medborgare i de kontraktsslutande staterna (slutna avtal) och andra avtal (de öppna avtalen) kan även gälla alla personer som är eller har varit omfattade av lagstiftningen eller omfatta statslösa och flyktingar. Personkretsen i avtalen kan även inkludera familjemedlemmar som inte är medborgare i någon av staterna men kan härleda sina rättigheter till en försäkrad person. När det gäller lagvalsreglerna i de bilaterala avtalen är dessa baserade antingen på territorialitetsprincipen eller på försäkringsprincipen. Enligt territorialitetsprincipen ska förmånerna utges av den stat där rätten till förmånen uppkom. I enlighet med försäkringsprincipen är det den avtalsslutande staten där den beröda personen utför ekonomisk aktivitet, som är ansvarig för att kräva in socialavgifter och utge förmåner. Det finns även avtal som även hänvisar till bosättning (detta gäller särskilt de äldre avtalen). I de bilaterala avtalen kan även undantag göras från arbetslandets lag. Det gäller bland annat regler om utsändning och i vissa fall särskilda regler för diplomater.<sup>10</sup> Dessa personkategorier fortsätter att vara försäkrade i sitt ursprungsland. I alla avtal som Sverige har ingått med tredje land finns regler om utsända. Om personer sänds ut av sin arbetsgivare för att utföra arbete i det fördragsslutande landet omfattas de av det utsändande landets lag även under utlandstjänstgöringen. I alla bilaterala avtal omfattas arbetstagaren, men inte alltid medföljande familjemedlem. Det finns dock några avtal som omfattar medföljande familjemedlemmar till utsända personer. De omfattas av det utsändande landets försäkring under utsändningstiden och för svenskt vidkommande anses de som bosatta i Sverige under utsändningstiden.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Strban, G. (2009). *The existing bilateral and multilateral social security instruments binding EU states and Non-EU states*. In Pieters, D. and Schoukens, P. *The Social Security Coordination between EU and non-EU countries*, Intersentia, Antwerpen.

<sup>11</sup> Vad gäller utsändningstiden kan denna variera mellan 12–60 månader. Avtalen som avses är USA, Israel, Kanada, Kap Verde, Turkiet.

### 13.1.3 Likabehandling

Likabehandlingsprincipen gäller i samtliga avtal vilket gör att medborgare i den avtalsslutande staten ska behandlas lika med svenska medborgare vid bosättning i och utanför Sverige. Om avtalet är begränsat till medborgare i de avtalsslutande staterna kan vissa avtal utöka avtalets omfattning till att gälla för medborgare i tredje land. EU-domstolen konstaterade i *Gottardo*-målet att medlemsstaterna inte får begränsa avtalen till det egna landets medborgare och att de måste behandla andra unionsmedborgare på samma sätt. Avgörandet innebär att de avtal som grundar sig på medborgarskap måste ändra tillämpningen av sina avtal med tredje länder på så sätt att även personer som är medborgare i andra medlemsstater kan gynnas av dem (*Gottardoprincipen*).<sup>12</sup>

### 13.1.4 Tillämplig lagstiftning

I de bilaterala avtalen finns även bestämmelser om tillämplig lagstiftning, det vill säga vilket lands lagstiftning som ska gälla i olika situationer för personer som omfattas av avtalen.

Den ledande principen i de flesta avtal är att arbetstagaren omfattas av arbetsstatens lagstiftning, som innebär att den person som arbetar i en avtalsslutande stat ska omfattas av arbetslandets lagstiftning oavsett var han eller hon är bosatt. Det är möjligt att göra undantag från att arbetsstaten ska vara tillämplig lagstiftning. Det kan göras undantag för utsända arbetstagare, arbetstagare inom internationell transport, sjömän, offentligt anställda och diplomater. I alla avtal som Sverige har slutit med annat land finns undantag för de som är utsända. Dock varierar tiden för utsändningen mellan 12–60 månader i de olika avtalen. För en person som har varit utsänd som arbetstagare eller egenföretagare påverkar dessa regler hur försäkringstiden genom bosättning fastställs vid tidpunkten för uttag av pension.

I vissa avtal regleras särskilt för statligt anställda. Avtalen kan även reglera om medföljande make eller maka och barn ska omfattas på samma sätt som den som är utsänd. I vissa avtal är det även tydligt att Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser ska vara

---

<sup>12</sup> EU-domstolens dom, *Gottardo*, C-55/00, ECLI:EU:C:2002:16.

tillämpliga för diplomater och annan personal vid beskickningar och konsulat.

### 13.1.5 Sammanläggning

När en person rör sig över gränserna finns risken att den går miste om intjänade rättigheter som finns på grund av arbete eller bosättning i den andra staten. Sammanläggningsprincipen gäller för sammanläggning av sådana relevanta perioder och används i de bilaterala avtalen för att möjliggöra att lägga samman perioder för att uppfylla krav för att få rätt till en förmån. Det kan i vissa avtal vara möjligt att även lägga samman med perioder från en tredje stat om båda de kontraktsslutande staterna har slutit avtal med den tredje staten.<sup>13</sup> Intjänade rättigheter i en kontraktsslutande stat är möjlig att betala ut vid bosättning i det andra avtalslandet, ibland även till tredje land. När det gäller sammanläggningen av försäkringsperioder är bestämmelserna främst betydelsefulla för tilläggs pension. När det gäller garantipensionen och garantiersättningen krävs att personen bor i Sverige och har minst tre år med försäkringstid i Sverige för att rätt till förmånen ska finnas. Någon sammanläggning sker alltså inte för att kunna uppfylla treårskravet med undantag för avtalet med Kanada när det gäller garantipensionen.

### 13.1.6 Beräkning av ålderspension

Beräkning av pensioner från andra avtalsländer samordnas med den svenska garantipensionen, om en sådan beviljas och betalas ut (för bosatta i Sverige). Undantaget är den kanadensiska förmånen som är av samma typ av förmån och därför inte samordnas med garantipensionen enligt nationell lagstiftning<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Strban G. (2009). *The existing bilateral and multilateral social security instruments binding EU states and Non-EU states*. In Pieters, D. and Schoukens, P. *The Social Security Coordination between EU and non-EU countries*, Intersentia, Antwerpen.

<sup>14</sup> 67 kap. 16 § SFB.

### 13.1.7 Export av förmåner

Bland de bilaterala avtalen är det bara avtalet med Kanada som ger rätt till utbetalning av garantipensionen vid bosättning i annat tredje land. Anledningen till att det finns ett undantag i avtalet med Kanada är att Kanada har en likartad förmån av utfyllnadskaraktär. Den kanadensiska förmånen exporteras till boende i Sverige vilket då ger en ömsesidig export av likartade förmåner. Dock krävs fortfarande att det finns minst tre år med försäkringstid i Sverige för att rätt till garantipension ska finnas. Det krävs också enligt avtalet med Kanada att det finns minst 20 år med total försäkringstid i Sverige och Kanada för att Sverige ska exportera garantipensionen till boende i Kanada. De inkomstgrundande pensionerna och den inkomstrelaterade sjukersättningen respektive aktivitetsersättningen kan betalas ut vid bosättning i hela världen oavsett avtal.<sup>15</sup>

### 13.1.8 Administrativa bestämmelser

Principen innebär att de behöriga institutionerna i avtalsländerna ska bistå varandra i fråga om tillämpningen av avtalet. I flera av de bilaterala avtalen ska detta bistånd vara fritt från kostnader.

I flertalet av avtalen finns intyg för att den som är utsänd ska kunna styrka sin tillhörighet till det utsändande landets socialförsäkringssystem. I Sverige är det Försäkringskassan som utfärdar intygen.

## 13.2 Det nordiska samarbetet inom social trygghet

Multilaterala avtal om social trygghet kan vara överenskommelser direkt mellan olika stater eller med internationella organisationer. Det kan vara rättsakter som främst hanterar samordning av social trygghet, men inte nödvändigtvis. I detta avsnitt behandlas det nordiska samarbetet och olika konventioner samt överenskommelser som slutits mellan de nordiska länderna. ILO är en av de mest aktiva internationella organisationerna när det gäller konventioner som rör social trygghet, men för dessa redogörs i kapitel 9.

---

<sup>15</sup> Det gäller även i SFB i dag.

### 13.2.1 Den nordiska samarbetsöverenskommelsen

Den nordiska samarbetsöverenskommelsen från 1962 kallas även Helsingforsavtalet.<sup>16</sup> Den nordiska samarbetsöverenskommelsen är ett grundläggande rättslig dokument för det officiella nordiska samarbetet. I överenskommelsen anges övergripande målsättningen för det nordiska samarbetet och samarbetets former samt struktur.<sup>17</sup> Det är enbart ett fåtal bestämmelser som anger tydliga rättsliga förpliktelser för länderna.<sup>18</sup> I skälen till 1962 års överenskommelse framgår att den ska främja gemenskapen i fråga om kultur, rätts- och samhällsuppfattning mellan folken. Därutöver ska den även utveckla samarbetet mellan länderna ytterligare. Vidare anges att länderna efterstavar enhetliga regler i de nordiska länderna i så många avseenden som möjligt.<sup>19</sup> År 1971 genomfördes ändringar i den nordiska samarbetsöverenskommelsen, där det beslutades att införa ett formellt regeringssamarbete i form av Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet.<sup>20</sup>

De nordiska länderna kan fortsätta att utveckla det nordiska samarbetet i förhållande till EU.<sup>21</sup> I den nordiska samarbetsöverenskommelsen anges att närmare bestämmelser om samarbete kan meddelas i särskilda överenskommelser.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> Avtalet undertecknades 23 mars 1962 och trädde i kraft 1 juli samma år. SÖ 1962:14. Den ursprungliga texten har reviderats genom överenskommelser som undertecknades den 13 februari 1971 (SÖ 1971:12), den 11 mars 1974 (SÖ 1974:31), den 15 juni 1983 (SÖ 1983:50), den 6 maj 1985 (SÖ 1986:3), den 21 augusti 1991 (SÖ 1991:65), den 18 mars 1993 (SÖ 1993:62) och den 29 september 1995 (SÖ 1996:2).

<sup>17</sup> Prop. 1995/96:33 s. 1.

<sup>18</sup> Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund s. 24.

<sup>19</sup> Se avtalet som undertecknades 23 mars 1962 och trädde i kraft 1 juli samma år. SÖ 1962:14.

<sup>20</sup> Se överenskommelsen som undertecknades den 13 februari 1971 (SÖ 1971:12). Se även betänkandets bakgrund för förklaring av Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet.

<sup>21</sup> Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund s. 23. Tidigare EEG.

<sup>22</sup> Artikel 38 i samarbetsöverenskommelsen. En jämförelse med Beneluxavtalet är intressant. Där det framgår att bestämmelserna i fördragen inte ska hindra förekomsten och genomförandet av de regionala unionerna mellan Belgien och Luxemburg samt mellan Benelux i den mån systemen med dessa regionala unionen inte uppnås genom tillämpningen av fördragen (se 233 EEG-fördraget, nu 350 EUF-fördraget). Norden har inte något liknande. Benelux har fortsatt att utvecklas, exempelvis finns en Beneluxdomstol som tolkar samarbetet. Det innebär att Beneluxländerna får avvika från EU-rätten på områden där deras samarbete kommit längre än inom EU.

Vissa bestämmelser i den nordiska samarbetsöverenskommelsen berör social trygghet.<sup>23</sup> Det kan noteras att regleringen inom nordiska samarbetsöverenskommelsen inom social trygghet till stor del regleras inom unionsrätten för de nordiska länderna.

Överenskommelsen har införts olika i de nordiska länderna. I Danmark och Norge har avtalet införts som lag. I Finland är införts som förordning medan i Sverige har den inte aktualiserats i lagstiftning.<sup>24</sup>

I överenskommelsen från 1995 stadgas att de nordiska länderna önskar ytterligare förnya och utveckla det nordiska samarbetet i ljuset av de nordiska ländernas utvidgade deltagande i europeiskt samarbete. I denna överenskommelse förändrades artikel 2 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen, som innehåller ett diskrimineringsförbud som gäller vid utformning av lagar och rättsregler i de nordiska länderna. Medborgare i de övriga nordiska länderna ska behandlas lika med landets egna medborgare, bland annat när det gäller sociala förmåner.<sup>25</sup> Likabehandlingsprincipen är inte direkt tillämplig utan är en politisk viljeförklaring för att fortsätta verka för största rättsliga likställighet mellan nordiska medborgare som vistas i annat nordiskt land. Principen ska beaktas vid nationella lagstiftningsåtgärder. För att undvika konflikt med ländernas internationella åtaganden, främst i EU och EES kan den åsidosättas.<sup>26</sup> Förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet är en grundläggande princip i EU-rätten, där stadgas att alla unionsmedborgare ska behandlas lika. Diskrimineringsförbudet i EU-rätten innebär alltså att de nordiska länderna efter sina EU-inträden inte kan ingå nya avtal som enbart ger egna och nordiska medborgare fördelar jämfört med övriga EU-medborgare.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Artiklarna 14–16 i samarbetsöverenskommelsen.

<sup>24</sup> Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund s. 25. Se även prop. 1971:15.

<sup>25</sup> Artikel 15 Helsingforsavtalet. Se även prop. 1995/96:33 s. 7.

<sup>26</sup> Stoor, H. (2015). "Får Norden vara bättre? Den nordiska biståndskonventionen och EU-rätten", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr 2/2015.

<sup>27</sup> Se EU-domstolens dom C-55/00 *Gottardo*, ECLI:EU:C:2002:16. Se även SOU 2005:34 s. 168 f för annan uppfattning. Se även Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund.



## Nordiskt samarbete vid genomförande av EU-lagstiftning

I detta korta avsnitt redovisas vilket utrymme det finns för ett nordiskt samarbete vid sidan av EU-samarbetet. I den nordiska samarbetsöverenskommelsen anges att de fördragsslutande parterna bör rådgöra med varandra i frågor av gemensamt intresse som behandlas i europeiska och andra internationella organisationer och konferenser.<sup>28</sup> Vidare framgår att de nordiska regeringarna i europeiska och annat internationellt samarbete har ett ansvar för att tillvarata gemensamma intressen och värderingar.<sup>29</sup> Det nordiska samarbetet anses vara ett komplement till EU-samarbetet. I en utredning från Norge har det påpekats att det officiella samarbetet i Nordiska rådet inte har varit särskilt effektivt för att samordna den nordiska påverkan på EU.<sup>30</sup> I 1994 års anslutningsakt, som inte är rättsligt bindande, finns en förklaring om att de avtalslutande parterna som medlemmar av unionen avser att fortsätta sitt nordiska samarbete i full överensstämmelse med gemenskapsrätten och andra bestämmelser i Maastrichtfördraget.<sup>31</sup> Det kan här noteras att Norden inte har en motsvarande regel som den som gäller för Beneluxområdet<sup>32</sup>. EUF-fördraget innehåller inte några uttryckliga allmänna bestämmelser om det nordiska samarbetet. Situationen är dock en annan när det gäller exempelvis samarbetet mellan de tre medlemsstaterna i Beneluxområdet, som regleras separat i EUF-fördraget och begränsas till situationer då deras inbördes integration är förenligt med unionens verksamhet och främjar målen för den gemensamma markanden. När det gäller internationella avtal som medlemsstater har ingått före anslutningen till EU, påverkas dessa inte av EU-rätten. Det innebär att de nordiska länderna som är medlemmar i EU, det vill säga Sverige, Danmark och Norge får fortsätta att tillämpa bestämmelser i den nordiska samarbetsöverenskommelsen i förhållande till Norge och Island även om dessa skulle strida mot EU-rätten.<sup>33</sup> Dock finns en

---

<sup>28</sup> Artikel 1 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen.

<sup>29</sup> Artikel 33 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen.

<sup>30</sup> NOU 2012:2, s. 753; se även Nordiska ministerrådet lagstiftningskonferens 2010.

<sup>31</sup> EGT 1994 L 1/3. SÖ 1993:24.

<sup>32</sup> Se vidare i not 22.

<sup>33</sup> Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund s. 53.

begränsning till följd av att medlemsstaterna är skyldiga att undanröja sådant som är oförenligt med fördragen.<sup>34</sup>

När det gäller nordiska avtal som ingåtts efter Danmarks, Sveriges och Finlands anslutning till EU gäller allmänna regler om kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstater gällande att ingå internationella avtal. Om ett område inte regleras av EU-rättsliga bestämmelser får länderna ingå nordiska avtal med Island och Norge och tillämpa särskilda bestämmelser sinsemellan.<sup>35</sup>

### Grundläggande reglering av samarbete inom den sociala trygghetens område

När det gäller samarbete inom det sociala trygghetsområdet anger den nordiska samarbetsöverenskommelsen bestämmelser om en gemensam nordisk arbetsmarknad. Dessutom anges särskilt att länderna ska verka för att medborgare i de nordiska länderna vid vistelse i annat nordiskt land ska kunna utnyttja sociala förmåner.<sup>36</sup> Länderna ska även utveckla samarbetet rörande hälso- och sjukvård.<sup>37</sup>

För betänkandet är sociala tryggheten av betydelse och den nordiska konventionen. Den nordiska konventionen kompletterar de EU-rättsliga bestämmelserna i förordning 883/2004.

### Nordiska konventionen om social trygghet

Den nordiska konventionen anpassades och förändrades med anledning av förändringar i rådets förordning 1408/71 av den 14 juni om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen<sup>38</sup>. Därför antogs en ny nordisk konvention 2003 som hade en tydligare koppling till förordning 1408/71.<sup>39</sup> År 2012 antogs en ny nordisk konvention eftersom det fanns ett behov av att förtydliga

---

<sup>34</sup> Artikel 351 EUF-fördraget.

<sup>35</sup> Artikel 351 EUF-fördraget. Se även Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund s. 55.

<sup>36</sup> Artikel 15 i nordiska samarbetsöverenskommelsen.

<sup>37</sup> Artikel 16 i nordiska samarbetsöverenskommelsen.

<sup>38</sup> EGT L 149, 5.7.1971, s. 0002–0050.

<sup>39</sup> Den nordiska konventionen av den 18 augusti 2003, SFS 2004:114.

och anpassa den nordiska konventionen till de nya förordningarna 883/2004 respektive 987/2009.<sup>40</sup>

Den nordiska konventionen om social trygghet syftar till att ge rättigheter till personer som flyttar mellan de nordiska länderna och undviker på så sätt gränshinder.<sup>41</sup> Artikel 4 innebär, om inget annat anges, att förordning 883/2004 ska tillämpas när i Norden bosatta medborgare från andra länder utanför EU/EES rör sig i Norden.<sup>42</sup> På grund av ländernas skilda förhållande till EU-rätten skulle denna kategori annars inte omfattas av EU-reglerna i förhållande till alla nordiska länder. Den nordiska konventionen anger att frågor om bosättning ska bedömas enligt nationell lagstiftning. En person är bosatt i ett nordiskt land i enlighet med den nationella lagstiftningen. Det är en regel för vilket lands lagstiftning som ska vara tillämplig när det gäller icke-yrkesaktiva personer, exempelvis studenter som studerar i ett annat nordiskt land. Det har funnits gränshinderproblematik för särskilt finska studenter men, enligt rapporten från Nordiska ministerrådet är det ett gränshinder som borde ha lösts genom förordning 883/2004. Nordiska konventionen har företräde i förhållande till nationell lagstiftning och enligt konventionen avgör i vissa folkbokföringen vilken lagstiftning som ska vara tillämplig.<sup>43</sup> Bakgrunden till bestämmelsen är det nordiska folkbokföringssamarbetet som innebär att en person enbart ska vara folkbokförd i ett nordiskt land.

Den nordiska konventionen har också särskilda bestämmelser för olika förmåner. Det är regler som förtydligar bestämmelserna i fråga om samordning av familjeförmåner och sjukskrivning samt arbetslivs-inriktad rehabilitering för personer som bor och arbetar i olika länder i Norden.<sup>44</sup>

När det gäller sjukdom stadgas att personer som kan styrka att de är bosatta i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige har tillgång till nödvändig vård vid tillfällig vistelse i annat nordiskt land, utan att styrka denna rätt med ett europeiska sjukförsäkringskortet eller

---

<sup>40</sup> Den nordiska konventionen av den 12 juni 2012. Lag (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet. Se Prop. 2012/13:31.

<sup>41</sup> Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund s. 79.

<sup>42</sup> Danmark har ett undantag.

<sup>43</sup> Nordiska ministerrådet, *Gränshinder i Norden på social- och arbetsmarknadsområdet*, Nord 2012:002.

<sup>44</sup> Artikel 11 respektive 12 i nordiska konventionen. Sr även prop. 2012/13:31 s. 21 f.

annat intyg.<sup>45</sup> Den vårdsökande behöver endast uppvisa en id-handling och uppge sin bostadsadress. Förutom att ge kompletterande regler till förordning 883/2004 regleras finansiella frågor om sjukvård och arbetslöshetsförmåner.

Slutligen finns även regler om administrativt samarbete för att oklarheter ska lösas mellan de nationella myndigheterna. Det underlättar för de enskilda som rör sig mellan de nordiska länderna eftersom de kan ha kontakt med en behörig myndighet och därmed inte behöver lämna samma information i flera nordiska länder.<sup>46</sup>

### Övriga nordiska överenskommelser och avtal som har betydelse inom området för social trygghet

Det har tidigare nämnts om områdena arbetsmarknad, social trygghet och socialtjänst i den nordiska samarbetsöverenskommelsen. På dessa områden finns flera nordiska överenskommelser.

#### *Nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster*<sup>47</sup>

När det gäller socialt bistånd är det avgränsat i utredningens direktiv med det bör ändå nämnas här att det finns en nordisk överenskommelse om socialt bistånd och sociala tjänster. Denna är avsedd att reglera frågor som inte omfattas av bestämmelserna i förordningen om arbetskraftens fria rörlighet.<sup>48</sup> I denna anges att de nordiska länderna i sin tillämpning av lagstiftningen inom det aktuella området ska likställa nordiska medborgare som lagligen vistas eller är bosatt i landet med den egna medborgaren.<sup>49</sup> Det kan nämnas här att lagligen bosatt i enlighet med dessa artiklar ska, enligt de vägledande kommentarerna, uppfattas som ett krav på att personer för att omfattas

---

<sup>45</sup> Detta gäller även familjemedlemmar och efterlevande.

<sup>46</sup> Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund s. 77 ff.

<sup>47</sup> Lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster. SÖ 1996:21.

<sup>48</sup> Ingressen till konventionen se även prop. 1994/95:149 s. 11. Stoor, H. (2015). "Får Norden vara bättre? Den nordiska biståndskonventionen och EU-rätten", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr 2/2015.

<sup>49</sup> Artikel 4 i sociala biståndskonventionen. Denna kan sägas förtydliga likabehandlingsbestämmelsen i artikel 2 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen för socialtjänstområdet.

av konventionens rättigheter ska ha rätt att bo i landet enligt den nationella utlänningslagstiftningen.<sup>50</sup>

#### *Överenskommelse om gemensam Nordisk arbetsmarknad*

Bestämmelserna om den nordiska arbetsmarkanden innebär att länderna ska bevara och utveckla den gemensamma arbetsmarknaden. Den reglerar likabehandling för nordiska medborgare på arbetsmarknaden och samarbete mellan de nationella arbetsförmedlingarna. Dessutom finns det reglerat om befrielse från krav på arbetstillstånd.<sup>51</sup> Denna generella överenskommelse kompletteras av specifika bestämmelser i särskilda avtal. I de särskilda avtal finns bestämmelser om erkännande av yrkeskvalifikationer från andra nordiska länder.<sup>52</sup> Därutöver finns en nordisk överenskommelse om myndighetssamarbete i fråga om yrkesinriktad rehabilitering och arbetsmarknadsutbildning.<sup>53</sup>

#### *Pensionsrätt*

Det finns en nordisk överenskommelse om samordning av pensionsrätt enligt statliga pensionsordningar. Den är ett komplement till förordning 883/2004.<sup>54</sup>

#### *Gränssjukvårdsförordning*

Gränssjukvårdsförordningen (1962:390) omfattar ersättning av vård för i Sverige försäkrade personer som under vistelse i en svensk kommun vid riksgränsen mot Finland eller Norge behövt läkarvård eller fysioterapeutisk behandling, och som fått sådan vård eller behandling i det angränsande landet.

---

<sup>50</sup> Nordiska ministerrådets vägledande kommentarer Tema Nord 1996:620 s. 10.

<sup>51</sup> Artikel 14 nordiska samarbetsöverenskommelsen. SÖ 1982:88 och prop. 1982/83:5.

<sup>52</sup> Exempelvis lärare, hälso – och sjukvårdspersonal eller det så kallade Arjeplogavtalet. SÖ 1994:2. Bestämmelserna i avtalet måste tillämpas med beaktande av förordning 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet och direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer. År 2003 tillsattes en arbetsgrupp för att revidera överenskommelsen men det har inte lett till någon uppdatering ännu.

<sup>53</sup> SÖ 1993:3.

<sup>54</sup> SÖ 2001:53 Sfs 2002:124.

### 13.3 Wienkonventionerna om diplomatiska och konsulära förbindelser

Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser signerades i Wien den 16 april 1961 och trädde i kraft den 24 april 1964. Den ratificerades av Sverige 1966.<sup>55</sup> Wienkonventionen om konsulära förbindelser har ratificerats av Sverige 1976.<sup>56</sup> Dessa konventioner innehåller utförliga bestämmelser om viss ambassad- och konsulatpersonal rättsliga ställning. Det kan innebära undantag från att omfattas av bestämmelserna om social trygghet i den stat där konsulatet eller beskickningen är beläget. Av detta följer att det inte heller finns en skyldighet att betala socialavgifter i den staten. Att dessa personer inte omfattas av den svenska socialförsäkringen utesluter inte en frivillig försäkring om det medges av den svenska staten.

Wienkonventionerna kan även gälla för personal knuten till annan internationell verksamhet, där särskilda stadgor eller avtal kan reglera skyddet för social trygghet för personalen. I bilagan till lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall anges exempelvis Förenta nationerna, Europarådet, Europadomstolen, EU, OECD och vissa nordiska organ.

Diplomatiska företrädare ska inte omfattas av bestämmelserna om social trygghet. Detsamma gäller för deras familjemedlemmar som tillhör hushållet, om de inte är medborgare i staten. Tolkningen av begreppet familj varierar från stat till stat, men diplomatens make eller maka och mindre barn är alltid inräknade. Andra undantag är beskickningens administrativa och tekniska personal och deras familjemedlemmar, om de inte är medborgare eller stadigvarande bosatta i den mottagande staten.

För konsulatpersonal gäller likande bestämmelser.<sup>57</sup> Bedömningen av vilken beskicknings- och konsulatpersonal som omfattas av den sociala tryggheten ska även bedömas utifrån bestämmelserna i Wienkonventionerna. Även vissa bilaterala avtal om social trygghet anger att Wienkonventionerna ska vara fortsatt tillämplig på diplomater och administrativ personal vid beskickningar och konsulat.<sup>58</sup> Wienkon-

---

<sup>55</sup> Prop. 1966:148 och SÖ 1967:1.

<sup>56</sup> Lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

<sup>57</sup> Artikel 48 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser; 2 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

<sup>58</sup> Exempelvis avtalet mellan Sverige och Indien.

ventionen ger ingen rätt för personer som omfattas av konventionen att exempelvis omfattas av ett lands lagstiftning, exempelvis hemlandets socialförsäkring under utstationeringen. I 5 kap. 5 § och 6 kap. 5 § socialförsäkringsbalken anges att en person kan omfattas av svensk socialförsäkring endast i den utsträckning det är förenligt med bestämmelserna i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier.

I huvudsak har endast diplomatiska företrädare och deras medföljande familjemedlemmar immunitet. I en svensk kontext gäller detta dock inte för familjemedlemmar som är svenska medborgare eller stadigvarande bosatta i Sverige enligt bestämmelserna i Wienkonventionen. Även om familjemedlemmarna inte är svenska medborgare kan de omfattas av svensk socialförsäkring då reglerna om tillämplig lagstiftning i förordning 883/2004 har företräde framför Wienkonventionen. Wienkonventionen är inte införd som ett undantag enligt artikel 8 i förordning 883/2004 bilaga II.

För de övriga tjänstekategorierna som administrativ eller teknisk personal beaktar man medborgarskap och bosättning, när man ska bedöma om de ska omfattas av statens sociala trygghet. Lokalanställd personal på utländska ambassader och konsulat i Sverige, som är svenska medborgare eller stadigvarande bosatta i Sverige ska inte undantas från svensk social trygghet. För personal som följt med från det sändande landet för att arbeta på ambassaden eller konsulatet omfattas i regel inte. För privat tjänare beaktas även om de har en försäkring i en annan stat.

Det finns ingen definition av stadigvarande bosatt i Wienkonventionerna. När Utrikesdepartementet gör en bedömning i frågan om en person är stadigvarande bosatt i Sverige för att anses som stadigvarande bosatt och kunna omfattas av svensk socialförsäkring är viktiga faktorer huruvida personen är bosatt och folkbokförd när han eller hon kom att tillhöra beskickningen, det vill säga före stationeringen i Sverige. Det är dock inte uteslutet att även andra faktorer kan vägas in. Utrikesdepartementets bedömning är dock inte bindande för Försäkringskassan.

När det gäller den arbetsbaserade försäkringen, kan den som enligt socialförsäkringsbalkens och konventionernas bestämmelser anses ha ett arbete i Sverige och som saknar immunitet och privilegier enligt Wienkonventionerna omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen i sin helhet. Om de lokalanställda utför arbete enligt 6 kap. 2 § socialförsäkringsbalken och konventionerna (och saknar immunitet

enligt ovan) omfattas de även av den arbetsbaserade försäkringen. Det är den principen som gäller inom EU-rätten. Så i fråga om den arbetsbaserade försäkringen har alltså även bosättningen och medborgarskapet viss betydelse enligt Wienkonventionerna, även om det inte är faktorer/omständigheter som vanligen beaktas i enligt socialförsäkringsbalken.<sup>59</sup>

Diplomater folkbokförs inte i Sverige eftersom de anses ha en svag anknytning till det svenska samhället, vilket innebär att de inte har tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård (till patientavgift). Folkbokföring av diplomater skulle även kunna anses strida mot allmänna internationella principer för hur diplomatiska företrädare ska hanteras av den mottagande staten.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Hessmark, L-G. mf.l. *Socialförsäkringsbalken, en kommentar, avdelning A*.

<sup>60</sup> Prop. 2009/10:245 s. 10



## 14 Gränsöverskridande vård

I detta kapitel behandlas gränsöverskridande hälso- och sjukvård samt tandvård i Europeiska unionen (EU) och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) samt för tredjelandsmedborgare.

I kapitlet beskrivs gränsöverskridande vård inom ramen för det europeiska samarbetet, som faller under samordningsbestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>1</sup> samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009)<sup>2</sup>. Även Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (patientrörlighetsdirektivet)<sup>3</sup> behandlas ingående. Tonvikt läggs vid gränsöverskridande vård i de fall Sverige är behörig stat.<sup>4</sup>

Avslutningsvis ges en kort beskrivning av tillgång till vård i Sverige för tredjelandsmedborgare och personer som inte omfattas av samordningsbestämmelserna, samt de konventioner och internationella avtal som Sverige har ingått med andra länder gällande sjukvårdsförmåner.

---

<sup>1</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>2</sup> EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

<sup>3</sup> EUT L 88, 4.4.2011, s. 45-65.

<sup>4</sup> Kapitlet är begränsat till gränsöverskridande vård, vilket betyder att övriga vårdförmåner som omfattas av förordning 883/2004 inte kommer att behandlas. Inte heller det hälso- och sjukvårdssamarbete som lyfts upp i kapitel fyra i förordning 883/2004 eller i patientrörlighetsdirektivet kommer att behandlas, där omnämns bland annat ömsesidigt samarbete och bistånd, erkännande av recept, europeiska referensnätverk, sällsynta sjukdomar, e-hälsa samt utvärdering av medicinsk teknik.

## 14.1 Allmänt om gränsöverskridande vård – EU

Oavsett hur hälso- och sjukvården samt tandvården är organiserad och finansierad i en medlemsstat så berörs de av EU:s grundläggande principer om fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. EU-domstolen har slagit fast i flera domar att vård är att betrakta som en tjänst i fördragets mening, och omfattas därmed av EU:s inre marknad.<sup>5</sup> Det innebär att tjänsterörligheten omfattar rätten att utöva och ta emot en vårdtjänst i en annan medlemsstat. Dock finns vissa begränsningar. Medlemsstaterna kan begränsa tillgång till gränsöverskridande vård genom förhandstillstånd med hänsyn till allmänintresset (detta gäller framför allt planerad vård, d.v.s. att en person reser till en annan medlemsstat i syfte att få vård).<sup>6</sup> Det kan till exempel gälla behovet av att säkerställa de sociala trygghetssystemens ekonomiska balans och tillgång till vård.

Med gränsöverskridande vård avses vård som tillhandahålls eller förordnas i en annan medlemsstat än den behöriga staten. En vårdsökande, som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004, kan ha tillgång till nödvändig vård, planerad vård, eller till båda vårdformerna, beroende bland annat på hans eller hennes arbetssituation, bosättning och familjeförhållanden. Denna vård regleras inom ramen för förordningarna 883/2004 och 987/2009 samt patientrörlighetsdirektivet. Patientrörlighetsdirektivet bygger på den rättspraxis om gränsöverskridande vård som har utvecklats av EU-domstolen sedan 1998, och syftar till att ”fastställa bestämmelser som gör det lättare att få tillgång till säker, högkvalitativ gränsöverskridande hälso- och sjukvård i unionen och garantera patienternas rörlighet i överensstämmelse med de principer som fastslagits av domstolen samt till att främja vårdsamarbete mellan medlemsländerna ...”<sup>7</sup>. Patientrörlighetsdirektivets rättsliga grund är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som syftar till att förbättra den inre marknadens funktion, men hänvisning görs även till 168 (folkhälsa-artikeln) i samma fördrag.<sup>8</sup> Direktivet har införlivats i svensk lag genom lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i

---

<sup>5</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>6</sup> EU-domstolens dom *Smits och Peerbooms*, C-157/99 ECLI:EU:C:2001:404.

<sup>7</sup> Recit 10 i patientrörlighetsdirektivet.

<sup>8</sup> Enligt artikel 168 ska en hög hälsoskyddsnivå för människor säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder.

ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ersättningslagen).

## 14.2 Tillgång till gränsöverskridande vård – samordningsbestämmelserna

En person som omfattas av personkretsen i förordningen 883/2004 kan ha tillgång till nödvändig vård, planerad vård eller till båda i den behöriga staten och andra medlemsstater, beroende bland annat på dennes arbetssituation, bosättning och familjeförhållanden, samt den berörda medlemsstatens regelverk.

Gällande förmåner vid sjukdom görs i förordning 883/2004 en distinktion mellan kontantförmåner vid sjukdom (benefits in cash) och vårdförmåner (benefits in kind). Kontantförmåner är förmåner som täcker inkomstbortfall på grund av sjukdom. Följande definition ges av vårdförmåner i artikel 1 (va) i förordning 883/2004:

- Enligt avdelning III kapitel 1 (förmåner vid sjukdom, moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner) är vårdförmåner förmåner som tillhandahålls enligt en medlemsstats lagstiftning vilka är avsedda att tillhandahålla, tillgängliggöra, direkt betala eller ersätta kostnaden för sjukvård och sjukvårdsprodukter samt sidotjänster till denna vård. Detta inbegriper förmåner vid långvarigt vårdbehov.
- Enligt avdelning III kapitel 2 (olycksfall i arbetet och arbetsjukdomar) definieras vårdförmåner som alla förmåner relaterade till olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar enligt definitionen ovan vilka tillhandahålls inom ramen för medlemsstaternas system för olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar.<sup>9</sup>

Även artiklarna 17–20 respektive artiklarna 37–38 om arbetsskador i förordning 883/2004 är styrande för vårdförmåner.

I artiklarna 17 och 21 i förordning 883/2004 regleras situationer när en person inte är bosatt i den behöriga medlemsstaten, eller

---

<sup>9</sup> Till definitionen av en vårdförmån har det gjorts ett tillägg genom förordning 987/2009. Enligt förordningen är vårdförmåner som tillhandahålls genom avdelning III i kapitel 1 förmåner som tillhandahålls enligt en medlemsstats lagstiftning och som är avsedda att tillhandahållas, direkt betalas eller ersätta kostnader för sjukvård och sjukvårdsprodukter samt sidotjänster till denna vård. Detta inbegriper även långvarigt vårdbehov.

vistas i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten. Gällande vårdförmåner avser artikel 17 de fall när en försäkrad person och dennes familjemedlemmar är stadigvarande bosatta (i enlighet med artikel 1 j i förordning 883/2004) i en annan medlemsstat än den behöriga staten. En sådan person erhåller vårdförmåner både i bosättningsstaten och i den behöriga staten. Den behöriga staten står för vårdkostnaderna även i bosättningsstaten. Artikel 18 i förordningen reglerar den försäkrades och dennes familjemedlemmars tillgång till vård under vistelse i den behöriga staten. Särskilt för gränsarbetare, det vill säga de arbetstagare som återvänder dagligen eller minst en gång i veckan till bosättningsstaten, och deras familjemedlemmar, gäller enligt artikel 18, att de har rätt till vårdförmåner under vistelse i den behöriga medlemsstaten. Om den behöriga staten är Danmark, Finland, Sverige, Kroatien eller Storbritannien gäller dock att de av en gränsarbetares familjemedlemmar som är bosatta i samma medlemsstat som gränsarbetaren endast har rätt till de vårdförmåner som av medicinska skäl blir nödvändiga under vistelsen i den behöriga medlemsstaten.<sup>10</sup> Artikel 19 i förordning 883/2004 reglerar tillgång till vårdförmåner vid tillfällig vistelse utanför den behöriga medlemsstaten, och artikel 20 vad som gäller vid resa inom unionen i syfte att erhålla vårdförmåner.

Sammantaget kan det konstateras att vårdförmåner omfattar sådana förmåner som avser att tillhandahålla, direkt betala eller ersätta kostnader för sjukvård och sjukvårdsprodukter samt sidotjänster till denna vård. Detta inbegriper förmåner vid långvarigt vårdbehov. Dessutom inbegriper definitionen vårdförmåner, förmåner relaterade till olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar som ryms inom ramen för medlemsstaternas system för olycksfall i arbetet och arbetsjukdomar.

#### 14.2.1 Sverige behörig stat, tillgång till vård

Av 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL) framgår att varje landsting ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna

---

<sup>10</sup> I bilaga III har vissa medlemsstater gjort undantag för gränsarbetares familjemedlemmar, däribland Sverige.

enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Enligt förarbetena till HSL skulle med bosättning avses detsamma som i den då gällande folkbokföringsförordningen.<sup>11</sup> Folkbokföringsförordningen har ersatts med folkbokföringslagen och det får antas att denna numera är vägledande i fråga om bosättning och tillgång till hälso- och sjukvård.<sup>12</sup>

Gällande tandvård framgår av 5 § tandvårdslagen (1985:125) (TvL) att varje landsting ska erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Även i övrigt ska landstinget verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Med bosatt avses att en person är folkbokförd.

Av 4 § punkt 1 i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. framgår att rätt till förmåner enligt denna lag har den som är bosatt i Sverige.

De som bedöms omfattas av det svenska hälso- och sjukvårdssystemet genom samordningsbestämmelserna ska erbjudas vård av landstingen på samma villkor som de som är bosatta (i folkbokföringslagens mening) i Sverige enligt 3 c § i HSL och 5 a § TvL. Denna grupp har även rätt till läkemedelsförmåner (4 § punkt 2 i lagen om läkemedelsförmåner m.m.).

Vården i Sverige ska erbjudas av det landsting inom vars område personen är förvärvsverksam eller, när det gäller en person som är arbetslös, det landsting inom vars område denne är registrerad som arbetssökande. I den utsträckning familjemedlemmar till dessa personer har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av förordning 883/2004, ska de erbjudas vård av samma landsting.<sup>13</sup>

Sedan 1 februari 2016 finns det möjlighet för vissa personer som inte är folkbokförda i Sverige, men som omfattas av svensk lagstiftning enligt samordningsbestämmelserna att ansöka om ett intyg från Försäkringskassan som bestyrker tillgång till svensk hälso- och sjukvård (till patientavgift). I samband med ansökan om intyg görs en bedömning i enlighet med förordning 883/2004 (se vidare kapitel 25).

---

<sup>11</sup> Prop. 1981/82:97 s. 115.

<sup>12</sup> SOU 1993:115, s. 250.

<sup>13</sup> 3 c § HSL, 5 a § TvL.

## Studenter

Det finns även särskilda regler för studenter. I enlighet med socialförsäkringsbalken (SFB) ska en i Sverige bosatt person som lämnar landet för att studera i en annan stat fortfarande anses vara bosatt i landet så länge han eller hon genomgår en studiestödsberättigande utbildning eller har utbildningsbidrag för doktorander.<sup>14</sup> Dessa personer har även tillgång till vård och läkemedelsförmåner på lika villkor som övriga bosatta i det aktuella landstinget i Sverige.<sup>15</sup>

### 14.2.2 Vård i stat som inte är behörig stat – nödvändig vård

Enligt förordning 883/2004 har den som vistas tillfälligt<sup>16</sup> i en annan medlemsstat tillgång till medicinskt nödvändig vård.<sup>17</sup> Med detta avses vård som är medicinskt nödvändig för att den försäkrade personen inte ska vara tvungen att före slutet av sin planerade vistelse återvända till sitt behöriga land för att få vård.<sup>18</sup> Nödvändig vård omfattar inte bara plötsligt uppkommen sjukdom utan kan även omfatta vård av befintliga sjukdomar, som t.ex. olika kroniska sjukdomar. Vidare kan även vård i samband med graviditet och födelse av barn omfattas. Dock ska vård, inklusive vård i samband med kroniska eller befintliga sjukdomar eller i samband med barns födelse, inte omfattas när syftet med vistelsen i en annan medlemsstat är att få sådan vård.<sup>19</sup> Även läkemedel och hjälpmedel kan omfattas.

Den vårdsökande ska kunna intyga rätt till tillgång till vård med ett europeiskt sjukförsäkringskort. Kortet är individuellt och utfärdas för försäkrade personer av den behöriga institutionen i respektive medlemsstat. Medlemsstaternas behöriga institutioner har även möjlighet att utfärda provisoriska intyg om tillgång till vård.<sup>20,21</sup>

---

<sup>14</sup> 5 kap. 7 § första stycket SFB.

<sup>15</sup> 3 c § HSL, 5 a § TvL och 4 § lagen om läkemedelsförmåner m.m.

<sup>16</sup> Detta gäller alla tillfälliga vistelser oavsett om anledningen är turism, yrkesverksamhet eller studier.

<sup>17</sup> Artikel 19.1 i förordning 883/2004.

<sup>18</sup> Artikel 25.A.3 i förordning 987/2009.

<sup>19</sup> Administrativa kommissionen för samordning av dec sociala trygghetssystem, beslut nr S3 av den 12 juni 2009 om fastställande av de förmåner som omfattas av artiklarna 19.1 och 27.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 och artikel 25.A.3. i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009.

<sup>20</sup> Administrativa kommissionen för samordning av dec sociala trygghetssystem, beslut nr S1 av den 12 juni 2009 om det europeiska sjukförsäkringskortet.

## Beslutande myndighet i Sverige

Försäkringskassan har ålagts att fatta beslut i ärenden som avser ersättning för vård i annan medlemstat i enlighet med förordning 883/2004. Även det europeiskt sjukförsäkringskort utfärdas av Försäkringskassan.

### 14.2.3 Vård i stat som inte är behörig stat – planerad vård

En person som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 eller ersättningslagen har möjlighet att söka planerad vård i en annan medlemsstat. Planerad vård innebär att en person reser till en annan medlemsstat i syfte att få vård.

Utgångspunkten för redogörelsen i detta avsnitt är regelverket för planerad vård i annan medlemsstat för personer som har Sverige som behörig stat.

#### Möjlighet att söka planerad vård i en annan medlemsstat

Det finns följande vägar för den som har Sverige som behörig stat att få tillgång till planerad vård i en annan medlemsstat, och att få den ersatt:

- Landstinget kan remittera patienter till andra länder. Detta rymms dock inte inom ramen för förordning 883/2004 eller ersättningslagen. Försäkringskassan är som regel inte involverad.
- Ansöka om förhandstillstånd från Försäkringskassan för viss vård i en unionsstat i enlighet med förordning 883/2004.
- Ansöka om förhandsbesked för viss vård i annan unionsstat i enlighet med ersättningslagen.
- Vända sig direkt till en vårdgivare i en annan unionsstat för att få viss vård, och sedan ansöka om ersättning i efterhand från Försäkringskassan. Det finns även möjlighet för Försäkringskassan att

---

<sup>21</sup> Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystem, beslut nr S2 av den 12 juni 2009 om tekniska specifikationer för det europeiska sjukförsäkringskortet.

betala ut ersättning till den enskilde med obetald faktura som grund. Ersättning kan utgå i enlighet med ersättningslagen.<sup>22,23</sup>

### *Beslutande myndighet*

Försäkringskassan har ålagts att fatta beslut i ärenden som avser ersättning för vård i annan medlemsstat i enlighet med förordning 883/2004 eller ersättningslagen. I beslutandeprocessen om ersättning ska Försäkringskassan samråda med berörda landsting samt vid behov begära in yttranden från myndigheter.<sup>24,25</sup>

De två olika regelverken för ersättning för gränsöverskridande vård kan i vissa fall överlappa varandra. Om så är fallet ska Försäkringskassan utreda både rätten till ersättning enligt förordning 883/2004 och ersättningslagen (om inte den enskilde uttryckligen begär att Försäkringskassan bara ska pröva ansökan enligt ett visst regelverk). Det tydliggörs av Europeiska kommissionen att i de fall personen är berättigad till ersättning enligt båda regelverken ska han eller hon ersättas enligt förordningen eftersom den är mer fördelaktig för den enskilda. Ersättning för vårdkostnader enligt förordningen ges enligt vårdstatens prissystem, medan ersättning enligt ersättningsagen ges enligt det svenska prissystemet. Dock är ersättningen aldrig högre än det faktiska belopp som betalats för vård och andra relaterade kostnader i samband med vård i en annan medlemsstat.<sup>26,27</sup>

---

<sup>22</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:10, version 10.

<sup>23</sup> Det finns följande möjligheter att få tillgång till planerad vård i Sverige för personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 (och inte har Sverige som behörig stat) och att få denna ersatt: (1) tillhandahålla vårdgivaren i Sverige en handling som utfärdats av behörig institution, i vilken det anges att personen i fråga har tillgång till vård (personen betalar patientavgift och om aktuellt regleras resterande kostnad mellan berörda institutioner såvida det inte finns ett avtal om betalningsavstående med den aktuella staten), (2) förhandstillstånd för viss vård (Försäkringskassan ersätter då vårdgivaren och reglerar sedan kostnaderna i efterhand med behörig stat), samt (3) betala hela vårdkostnaden själv och sedan ansöka om ersättning i efterhand i sin behöriga stat (beroende på gällande lagstiftning i behörig stat).

<sup>24</sup> 12 § ersättningslagen.

<sup>25</sup> Försäkringskassans beslut kan överklagas i förvaltningsdomstol.

<sup>26</sup> Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems (2012). Guidance note of the Commission services on the relationship between Regulations (EC) Nos 883/2004 and 987/2009 on the coordination of social security systems and Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross border healthcare.

<sup>27</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:10, version 10.



## Regelverk för beviljande av förhandstillstånd enligt förordning 883/2004 samt förhandsbesked och ersättning i efterhand enligt ersättningslagen

### *Förhandstillstånd, förordning 883/2004*

Utgångspunkten för att beviljas förhandstillstånd för planerad vård i annan medlemsstat i enlighet med förordning 883/2004, är att den aktuella behandlingen omfattas av den allmänna hälso- och sjukvården samt tandvården i Sverige, samt att väntetiden i Sverige för behandlingen inte är medicinskt försvarbar utifrån personens hälsotillstånd och sjukdomens sannolika förlopp.

EU-domstolen har slagit fast att ett tillstånd inte får vägras när en identisk eller lika effektiv behandling inte kan erbjudas i tid i behörig medlemsstat.<sup>28</sup> Enligt domstolen ska den behöriga institutionen vid bedömningen av huruvida en behandling som är lika effektiv kan erhållas i tid, ta hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Enligt Försäkringskassans vägledning ska väntetid tolkas på så sätt att den behöriga institutionen får avslå en ansökan om förhandstillstånd om det kan fastställas att väntetiden för vård inte överskrider den tid som är godtagbar enligt en objektiv medicinsk bedömning av patientens vårdbehov. Vid bedömningen ska Försäkringskassan ta hänsyn både till personens hälsotillstånd och till övriga omständigheter i det aktuella fallet. Vidare framgår att i de fall förhandstillstånd begärs för behandlingar som inte erbjuds inom ramen för det allmänna sjukvårdssystemet i Sverige ska en bedömning göras huruvida den aktuella behandlingen är medicinskt nödvändig för den enskilde samt om den är tillräckligt beprövad och erkänd av den internationella vetenskapen.<sup>29,30</sup>

### *Förhandsbesked och ersättning i efterhand, ersättningslagen*

Enligt ersättningslagen har en person rätt till ersättning för kostnader som har uppkommit till följd av att han eller hon har erhållit vård i en annan unionsstat om:

<sup>28</sup> EU-domstolens domar: *Inizan*, C-56/01, EU:C:2003:578, *Watts*, C-372/04, EU:C:2006:325, samt *Elchinov*, C-173/09, EU:C:2010:581.

<sup>29</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:10, version 10.

<sup>30</sup> EU-domstolens dom *Smits och Peerbooms*, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404.

- Han eller hon när kostnaderna uppkom tillhörde den personkrets för vilken Sverige är behörigt att meddela sådant tillstånd till vård som avses i artikel 20 i förordning 883/2004.
- Vården har tillhandahållits av hälso- och sjukvårdspersonal.
- Han eller hon skulle haft rätt att få vården bekostad av det allmänna om den tillhandahållits i Sverige.<sup>31</sup>

Behandlingsmetoden som ersättningen rör ska vara medicinskt motiverad (en sådan bedömning görs av hälso- och sjukvårdspersonal) och får inte heller vara förbjuden enligt svensk lag. En individ kan vara ersättningsberättigad även om den aktuella behandlingen inte erbjuds inom den svenska landstingsvården. I sådana fall ska en bedömning göras utifrån gängse tolkningsprinciper samt vara objektiva och icke diskriminerande med beaktande av samtliga relevanta medicinska omständigheter och tillgängliga vetenskapliga rön. Hänsyn ska även tas till omständigheterna i det enskilda fallet.<sup>32,33</sup>

Ersättning enligt ersättningslagen kan omfatta förhandsbesked<sup>34</sup> samt ersättning i efterhand för nödvändig och planerad vård.

#### Jämförande översikt och diskussion – förordningarna 883/2004 och 987/2009, patientrörlighetsdirektivet samt ersättningslagen

Sedan patientrörlighetsdirektivet trädde i kraft finns två EU-rättsliga regelverk (patientrörlighetsdirektivet och förordning 883/2004) som innehåller regler kring förhandstillstånd som existerar parallellt med varandra. I Sverige har man dock valt att inte införa förhandstillståndssystemet inom ramen för ersättningslagen utan man har i stället infört ett system för förhandsbesked, som bygger på frivillig föranmälan.

Det finns likheter mellan systemen för förhandstillstånd, baserade på de två regelverken (förordning 883/2004 och patientrörlig-

---

<sup>31</sup> 5 § ersättningslagen.

<sup>32</sup> Prop. 2012/13:150, s. 52.

<sup>33</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:10, version 10.

<sup>34</sup> Ett förhandsbesked ska specificera huruvida personen har rätt till ersättning för viss vård vid ett visst vårdtillfälle i annan medlemsstat, samt det högsta ersättningsbelopp som kan betalas ut för sådan vård. Om Försäkringskassan har lämnat ett förhandsbesked är den vid senare prövning av frågan om ersättning för den angivna vården skyldig att betala ut minst det belopp som angetts i förhandsbeskedet (11 § ersättningslagen).

hetsdirektivet), men även betydande skillnader. Enligt förordningen krävs förhandstillstånd för alla (planerade) behandlingar, medan det enligt patientrörlighetsdirektivet är ett alternativ som medlemsstaterna får – men inte är skyldiga – att använda.<sup>35</sup> Förhandstillstånd, enligt patientrörlighetsdirektivet, får även begränsas till viss hälso- och sjukvård.<sup>36</sup> Europeiska kommissionen har dock poängterat att ”alla tillståndssystem som omfattas av direktivet ska vara nödvändiga och proportionella i förhållande till det mål som ska uppnås, och får inte utgöra ett ooberättigat hinder för den fria rörligheten för patienter”<sup>37</sup>. Vidare har den behöriga staten, i likhet med förordningen, inte rätt att neka förhandstillstånd enligt patientrörlighetsdirektivet om vård inom dess territorium inte kan tillhandahållas inom en tid som är medicinskt försvarsbar med hänsyn till personens aktuella hälsotillstånd och sjukdomens sannolika förlopp.<sup>38</sup> Sverige har dock inte ett sådant tidsvillkor i ersättningslagen, vilket betyder att man kan söka vård i annan medlemsstat och begära ersättning för den utan att ta hänsyn till väntetiden inom svensk hälso- och sjukvård – i motsats till förordning 883/2004. En annan viktig skillnad mellan förordning 883/2004 och patientrörlighetsdirektivet är att förhandstillstånd enligt direktivet (i Sveriges fall, förhandsbesked) gäller för vård hos alla vårdgivare (inklusive privata vårdgivare), medan förhandstillstånd enligt förordning 883/2004 endast ges för vård hos sådana vårdgivare som är anslutna till det allmänna sjukvårdssystemet i vårdstaten. Även kostnadsnivån som täcks kan variera mellan de två olika rättsakterna.<sup>39</sup> Vidare kan viss hälso- och sjukvård som inte omfattas av patientrörlighetsdirektivet, som organtransplantation och visst stöd till personer som behöver hjälp med utförandet av rutinmässiga vardagssysslor, omfattas av förordningen. Förord-

<sup>35</sup> RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET i enlighet med de skyldigheter som anges i artikel 20.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård, COM(2014) 44 final.

<sup>36</sup> Artikel 8.2 i patientrörlighetsdirektivet.

<sup>37</sup> RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET i enlighet med de skyldigheter som anges i artikel 20.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård, COM(2014) 44 final, s. 8.

<sup>38</sup> Artikel 8.5 i patientrörlighetsdirektivet.

<sup>39</sup> Förslag från EU 2014:44. Rapport från Kommissionen till rådet och Europaparlamentet i enlighet med de skyldigheter som anges i artikel 20.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård, COM(2014) 44 final.

ning 883/2004, men inte patientrörlighetsdirektivet, kan även vara tillämplig i samband med viss vård som erhållits i tredje land.<sup>40</sup>

Sverige har med andra ord valt en generös tillämpning av patientrörlighetsdirektivet genom ersättningslagen eftersom det inte finns några krav på väntetid eller särskilda begränsningar gällande behandlingar i annat EU/EES-land (så länge behandlingsmetoden är medicinskt motiverad och inte är förbjuden enligt svensk lag). Ersättningslagen kan således anses ha utvidgat möjligheten till planerad vård för personer som är försäkrade i Sverige, samt möjligheten för vårdgivare, baserade i andra medlemsstater, att ge sådan vård. Detta har bidragit till utökade val- och vårdmöjligheter gällande planerad vård för personer som är försäkrade i Sverige. Men eftersom många vårdtagare inte besitter den kunskap och information som krävs för att kunna ta ett välinformerat beslut om vilken vård eller behandling som är bäst lämpad för deras sjukdomstillstånd eller vilken vårdgivare som är mest kompetent på området, har svenska vårdgivare, myndigheter och andra aktörer, såsom patientgrupper, en viktig roll i att informera och bistå vårdtagare gällande möjligheten att söka vård i annat EU/EES-land.

Det kan argumenteras för att möjligheten för vårdtagare att söka planerad vård i ett annat EU/EES-land kan underminera eller i alla fall leda till förändringar i prioriteringsordningen och resursfördelningen i svensk hälso- och sjukvård om denna möjlighet skulle utnyttjas i en större skala eller för särskilt kostsamma behandlingar. Detta skulle kunna få negativa effekter utifrån bland annat ett nationellt hälso-politiskt och ekonomisk perspektiv. Dock är det en konsekvens av EU-domstolens rättspraxis att vård är att anses som en tjänst i fördragets mening, vilket betyder att hälso- och sjukvård inte längre enbart är en nationell angelägenhet för respektive medlemsstat. Vidare finns det ekonomiska och medicinska argument för till exempel ovanliga sjukdomstillstånd att centrera vård och behandling till vissa behandlingscenter i EU/EES, som har en särskild medicinsk kompetens inom det aktuella området, och då använda sig av möjligheten till planerad vård i annat EU/EES-land på en mer systematisk och riktad nivå. Detta skulle kunna vara fördelaktigt för ett land som

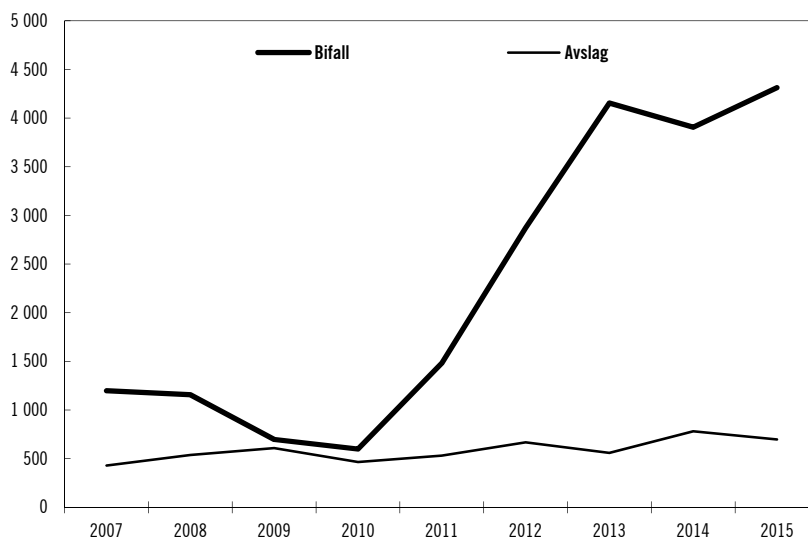
---

<sup>40</sup>Bermejo, D. C. (2014). "Cross-border healthcare in the EU: Interaction between Directive 2011/24/EU and the Regulations on social security coordination", *ERA Forum* 15: 359–380.

Sverige med regionaliserad vård och en förhållandevis liten befolkning.

Det bör avslutningsvis noteras i detta sammanhang att utifrån det faktum att Försäkringskassans beslut om planerad vård enligt förordning 883/2004 och ersättningslagen kan överklagas i förvaltningsdomstol – till skillnad från nationella vårdgivares beslut att tillhandahålla eller inte tillhandahålla en viss behandling, kan man urskilja ett visst skifte från principen om skyldighetslagstiftning som är gällande inom hälso- och sjukvårdsområdet. Hälso- och sjukvårdslagstiftningen i Sverige är huvudsakligen uppbyggd kring vårdgivarnas och vårdpersonalens skyldigheter att tillhandahålla en god hälso- och sjukvård. Lagstiftningen är därmed i allt väsentligt en så kallad skyldighetslagstiftning. En skyldighetslag beskriver för ansvarig myndig och aktör vad den ska erbjuda och göra i förhållande till enskilda och beslut enligt denna kan inte överklagas.

**Figur 14.1** Översikt av antalet personer som har sökt planerad vård i annat EU/EES-land



Källa: Försäkringskassan

Figuren visar antalet personer som har sökt planerad vård i annat EU/EES-land mellan åren 2007 och 2015, samt fått bifall respektive avslag på sin ansökan.

Statistiken från Försäkringskassan visar att antalet personer som har ansökt om planerad vård i EU/EES-land har ökat markant sedan år 2010. År 2010 bifölls planerad vård till 599 personer. Denna siffra har ökat med över 700 procent till 4 313 personer år 2015. Vård av hyperhidros står för den absolut största delen av ökningen i antalet bifall.<sup>41</sup> De vanligaste vårdländerna var år 2015 Danmark, Spanien, Finland och Polen.

Det finns i dag ingen översikt av totalkostnaden för planerad vård. År 2015 var den totala kostnaden för ersättning i efterhand för planerad vård cirka 77 miljoner kronor enligt statistik från Försäkringskassan.

#### 14.2.4 Kostnads- och informationsansvar

I enlighet med förordning 883/2004 ska en person som söker vård i en medlemsstat, som inte är hans eller hennes behöriga stat, likabehandlas med vårdstatens försäkrade personer.<sup>42</sup> Huvudregeln är att den behöriga staten står för vårdkostnaderna i vårdstaten. Kostnaderna för denna vård faktureras av vårdstaten till den behöriga staten via det direktbetalningssystem som finns för förordning 883/2004.

Försäkringskassan har utsetts till förbindelseorgan gentemot övriga unionsstater.<sup>43</sup> Försäkringskassan sköter även betalningsflödena mellan Sverige och övriga medlemsstater gällande gränsöverskridande vård samt ansvarar för själva utbetalningen. Förfarandet för ersättning m.m. av vårdkostnader regleras i förordning 987/2009.

---

<sup>41</sup> Fråga om ersättning för kostnader för vård av hyperhidros i annat land inom EU/EES har prövats i HFD, se HFD 2016 ref. 27.

<sup>42</sup> Artikel 4 i förordning 883/2004.

<sup>43</sup> Enligt artikel 1 stycke 2 b i förordning 987/2009 är ett förbindelseorgan ett organ som utsetts av en medlemsstats behöriga myndighet för en eller flera av grenarna av social trygghet, enligt artikel 3 i förordning 883/2004, för att reagera på ansökningar om upplysningar och bistånd när det gäller tillämpningen av grundförordningen och tillämpningsförordningen och som ska fullgöra de uppgifter som det har tilldelats enligt avdelning IV om finansiella bestämmelser i tillämpningsförordningen.

## Kostnadsansvar för gränsöverskridande vård

I enlighet med 4 § förordning (2013:711) om ersättningar för vissa vårdkostnader i internationella förhållanden ska Försäkringskassan ersätta ett landsting för kostnader som avser hälso- och sjukvård, tandvård, sjukresor, sjuktransporter och inköp av varor som omfattas av bestämmelserna i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. om:

- Kostnaderna har uppkommit till följd av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen,
- Kostnaderna har uppkommit till följd av förordning 883/2004,
- Det följer av en överenskommelse om social trygghet eller sjukvårdsförmåner mellan Sverige och annan stat, eller
- Kostnaderna avser personer som vid tillämpning av förordning 883/2004 bedöms vara bosatta i Sverige men som inte ska folkbokföras.

Detta gäller inte kostnader som landstingen ansvarar för enligt lagen (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet.

Enligt 2 § i lagen (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet är landstingen kostnadsansvariga för ersättningar som har bestämts enligt 1, 7, 8 eller 9 § ersättningslagen eller förordning 883/2004 om personen i fråga vid tiden för den vård ersättningen avsåg var bosatt inom landstinget, eller kvarskrivnen enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistades där. Vidare har kommunerna kostnadsansvar för ersättning som avser hjälpmedel som de skulle haft kostnadsansvar för om dessa tillhandahållits i Sverige.<sup>44</sup>

Landstingen och kommunerna kompenseras för detta kostnadsansvar i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> 4 § lag (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet.

<sup>45</sup> Prop. 2012/13:150, s. 83–84.

## Information till medborgare

För att tillgängliggöra den gränsöverskridande vården och bistå unionsmedborgarna att göra informerade val, ska medlemsstaterna inrätta en eller flera så kallade nationella kontaktpunkter.<sup>46</sup> Dessa kontaktpunkter ska ge information till medborgarna samt bilda ett EU-omfattande informationsnätverk. Detta uppdrag är i Sverige delat mellan Försäkringskassan och Socialstyrelsen. Försäkringskassan ansvarar för att informera de personer som är försäkrade i Sverige om deras rättigheter vid vård i andra medlemsstater, medan Socialstyrelsen ansvarar för att informera de unionsmedborgare som vill söka vård i Sverige om svensk hälso- och sjukvård samt tandvård, patienträttigheter och enskilda vårdgivare m.m.

### 14.3 Tredjelandsmedborgare och personer som inte omfattas av samordningsbestämmelserna

Tredjelandsmedborgare har ingen särskild reglerad tillgång till svensk hälso- och sjukvård. För tredjelandsmedborgare krävs ofta tillstånd för vistelsen i Sverige, exempelvis ett uppehållstillstånd. Den som har ett uppehållstillstånd som är minst ett år kan folkbokföras, vilket ger tillgång till svensk vård (till patientavgift).

Även svenska medborgare som inte är folkbokförda i Sverige eller omfattas av samordningsbestämmelserna har inte full tillgång till subventionerad vård i Sverige. Jag har dock uppmärksammat på att det finns vissa grupper av utlandsbosatta som är skattskyldiga i Sverige, men som inte har full tillgång till hälso- och sjukvård i landet eller kan få vård i utlandet ersatt. Här kan finnas behov av att se över vilka länder som Sverige har ingått avtal gällande sjukvårdsförmåner med, samt andra lösningar.<sup>47</sup>

Sverige har ingått avtal, konventioner och internationella överenskommelser gällande sjukvårdsförmåner med ett antal länder inom och utanför EU/EES som bland annat reglerar tillgång till vård i Sverige. Dessa redovisas kort i avsnittet nedan.

---

<sup>46</sup> Artikel 6 i patientrörlighetsdirektivet.

<sup>47</sup> Inkommit material från Samorganisationen för svenskföreningar i Thailand för ja till sjukvårdsförsäkring.



### 14.3.1 Avtal gällande sjukvårdsförmåner

#### Norden

##### *Nordiska konventionen om social trygghet*

Den nordiska konventionen om social trygghet är ett komplement till förordning 883/2004. Den gäller för de personer som omfattas av personkretsen i förordningen. Den gäller även för:

- De som bor i ett nordiskt land och som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i ett nordiskt land.
- Familjemedlemmar eller efterlevande som bor i ett nordiskt land och som härleder sina rättigheter från personer, som avses under punkt 1, artikel 3 i lag 2013:134 om nordisk konvention om social trygghet.

I den nordiska konventionen regleras huvudsakligen två områden som har direkt beröring för gränsöverskridande hälso- och sjukvård, ersättning för merkostnader för hemresa i samband med ett sjukdomstillstånd samt rehabilitering.<sup>48,49</sup> I gränsöverskridande situationer ska berörda institutioner i den behöriga staten och i bosättningsstaten samarbeta för att ge stöd och aktiva rehabiliteringsåtgärder i syfte att främja möjligheterna till berörda personers inträde och återgång i arbete. Institutionen i bosättningsstaten ska, efter samråd med institutionen i den behöriga staten, tillhandahålla sådana insatser som är möjliga inom ramen för landets lagstiftning.

##### *Gränssjukvårdsförordningen*

I förordningen regleras ersättning för utgifter för läkarvård eller fysioterapeutisk behandling i Finland eller Norge i samband med vistelse inom en svensk kommun vid riksgränsen mot dessa länder.

---

<sup>48</sup> Gällande ersättning för kostnader för hemresa för en person som är bosatt i ett nordiskt land och har rätt till vårdförmåner där och som under tillfällig vistelse i ett annat nordiskt land får vårdförmåner svarar vistelselandet för de merutgifter för hemresa till bosättningslandet som uppkommer genom att personen till följd av sitt sjukdomstillstånd måste använda dyrare färdmedel än han eller hon annars skulle ha använt (artikel 7 i lagen (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet).

<sup>49</sup> Artikel 12 i lagen (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet.

Detta rör personer som är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner enligt 4 och 5 kap. SFB. För resekostnad i samband med vården eller behandlingen utges ersättning enligt föreskrifterna i lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor.<sup>50</sup>

## Andra avtal med länder inom EU/EES – översikt

### *Brittiska kanalöarna*

De brittiska kanalöarna Jersey, Guernsey och Isle of Man omfattas inte av förordning 883/2004. Men genom konventionen mellan Sverige och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland har de som är bosatta inom någon av staternas territorium rätt till omedelbar medicinsk vård under tillfällig vistelse inom den andra statens territorium.<sup>51,52</sup>

### *Ungern*

Överenskommelsen mellan Sverige och Ungern om tillhandahållande av sjukvårdsförmåner gäller även sedan Ungern blev medlem i EU. Den gäller för ländernas medborgare och personkretsen är därför vidare än personkretsen i förordning 883/2004. Det betyder att bosättning i Sverige eller Ungern inte är ett krav för att överenskommelsen ska vara tillämplig. Överenskommelsen ger rätt till akut sjukvård under tillfällig vistelse i Ungern eller Sverige enligt lagstiftningen i vistelselandet.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Se vidare Gränssjukvårdsförordning (1962:390).

<sup>51</sup> Förordning (1988:106) om tillämpning av en konvention den 29 juni 1987 mellan Sverige och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland om social trygghet.

<sup>52</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:10, version 10.

<sup>53</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:10, version 10.

## Avtal med länder utanför EU/EES – översikt

### *Algeriet*

Överenskommelsen mellan Algeriet och Sverige omfattar algeriska och svenska medborgare bosatta i Algeriet eller Sverige samt personal vid de båda fördragsslutande staternas diplomatiska och konsulära representationer.

Överenskommelsen ger rätt till akut sjukvård under tillfällig vistelse i Algeriet eller Sverige enligt lagstiftningen i vistelselandet. Personal vid de båda fördragsslutande ländernas diplomatiska och konsulära representationer som omfattas av Wienkonventionen om diplomatiska och konsulära förbindelser har, liksom deras medföljande familjemedlemmar, rätt till vårdförmåner enligt lagstiftningen om sjuk- och moderskapsförsäkring i det mottagande landet på samma villkor som detta lands medborgare under hela den tid som dessa personer vistas inom nämnda lands territorium.<sup>54,55</sup>

### *Australien*

Överenskommelsen mellan Australien och Sverige omfattar personer som är bosatta i Australien eller Sverige samt personal vid beskickningar och konsulat.

Överenskommelsen ger rätt till omedelbart nödvändig sjukvård inom ramen för det offentliga sjukvårdssystemet vid tillfällig vistelse i Sverige eller Australien.<sup>56</sup>

### *Chile*

Sverige har ingått en konvention om social trygghet med Chile som bland annat omfattar sjukvårdsförmåner.

Enligt artikel 9 har den som uppbär pension enligt lagstiftningen i en fördragsslutande stat under bosättning i den andra staten rätt till sjukvårdsförmåner enligt den sistnämnda statens lagstiftning på

---

<sup>54</sup> Se vidare förordning (1987:1325) om tillämpning av en överenskommelse om sjukvårdsförmåner den 24 mars 1987 mellan Sverige och Algeriet.

<sup>55</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:10, version 10.

<sup>56</sup> Se vidare förordning (1989:102) om tillämpning av en överenskommelse den 14 februari 1989 mellan Sverige och Australien om sjukvård åt tillfälliga besökande.

samma villkor som den som uppbär motsvarande förmåner enligt bosättningsstatens lagstiftning.<sup>57</sup>

### *Israel*

Sverige har ingått en konvention om social trygghet med Israel som omfattar medborgare, statslösa och flyktingar bosatta i Israel eller Sverige samt deras familjemedlemmar och efterlevande.

Enligt konventionen har en kvinna, som är försäkrad för sjukhusvård vid förlossning enligt ett fördragsslutande lands lagstiftning, rätt att under tillfällig vistelse i det andra fördragsslutande landet få motsvarande vård enligt det landets lagstiftning. Vård till kvinnan som har ett direkt samband med förlossningen ska omfattas av konventionen. Om barnet behöver vård i samband med förlossningen ska även det omfattas av konventionen och bedömas såsom sjukhusvård vid förlossning.<sup>58</sup>

### *Québec, Kanada*

Överenskommelsen mellan Québec och Sverige omfattar medborgare, statslösa, flyktingar och andra som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i Québec eller Sverige samt deras familjemedlemmar och efterlevande.

Den som omfattas av överenskommelsen har när han eller hon vistas inom Québec eller Sverige som arbetstagare, studerande eller utsänd, rätt till vårdförmåner enligt vistelselandets lagstiftning. Som regel gäller överenskommelsen för vistelser som inte varar längre än ett år.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Lag (2006:286) om konvention om social trygghet mellan Sverige och Chile.

<sup>58</sup> Se vidare förordningen (1983:325) om tillämpning av en konvention den 30 juni 1982 mellan Sverige och Israel om social trygghet.

<sup>59</sup> Se vidare förordningen (1988:100) om tillämpning av en överenskommelse den 20 september 1986 mellan Sverige och Québec om social trygghet.

*Turkiet*

Sverige har ingått en konvention med Turkiet om social trygghet som omfattar medborgare i Turkiet och Sverige och andra personer som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i Turkiet eller Sverige samt deras familjemedlemmar och efterlevande.

Enligt artikel 13.3 i konventionen har den som har rätt till vårdförmåner i ett av länderna också rätt till ersättning för planerad vård i det andra landet. Personen måste ansöka om tillstånd i förväg. Ersättning kan bara betalas ut för offentlig vård eller vård som ersätts på motsvarande sätt. Vidare har en person, som uppbär pension enligt båda fördragsslutande staternas lagstiftning eller enligt en av dessa, rätt till sjukvårdsförmåner enligt lagstiftningen i den av staterna där han eller hon är bosatt. Även vård i samband med arbetsskada regleras.<sup>60,61</sup>

**14.3.2 Kostnadsansvar**

I enlighet med 4 § förordning (2013:711) om ersättningar för vissa vårdkostnader i internationella förhållanden ska Försäkringskassan ersätta ett landsting för kostnader som avser hälso- och sjukvård, tandvård, sjukresor, sjuktransporter och inköp av varor som omfattas av bestämmelserna i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. om det följer av en överenskommelse om social trygghet eller sjukvårdsförmåner mellan Sverige och annan stat.

---

<sup>60</sup> Se vidare lagen (2005:234) om konvention mellan Sverige och Turkiet om social trygghet.

<sup>61</sup> Försäkringskassans vägledning 2001:10, version 10.



## 15 Administrativt samarbete

Det administrativa samarbetet mellan länder berör strukturella och övergripande frågor, medan besluten om individuella rättigheter och skyldigheter är i huvudsak en nationell angelägenhet. Kravet att samarbeta är reglerat såväl på internationell som på nationell nivå.

I samordningsbestämmelserna finns, liksom i fördraget om Europeiska unionen, bestämmelser om generella skyldigheter för de administrativa institutionerna att bistå och samarbeta med varandra.<sup>1</sup> Det handlar exempelvis om informationsutbyte om gällande regelverk och samarbete för att säkerställa en korrekt tillämpning av regelverken. Samarbetet sker inom organ såsom Administrativa kommissionen, Tekniska kommissionen och Revisionskommittén, men även direkt mellan institutioner och myndigheter inom medlemsstaterna. Även i den nordiska konventionen om social trygghet finns bestämmelser om krav på samarbete. Enligt konventionen ska myndigheter och institutioner vid tillämpning av konventionen bistå varandra i den utsträckning som behövs.<sup>2</sup> Exempel på sådana klausuler finns vidare i avtal om social trygghet med andra länder. I exempelvis avtalet om social trygghet med Indien regleras att länderna ska bistå varandra i fråga om fastställande av rätt till eller utbetalning av varje förmån, som de skulle ha gjort vid tillämpningen av sin egen lagstiftning. Biståndet ska ges utan ömsesidig ersättning för kostnader.<sup>3</sup>

På samma sätt finns på nationell nivå bestämmelser om krav på samarbete och utbyte av information. Enligt socialförsäkringsbalken (SFB)<sup>4</sup> ska exempelvis bland annat myndigheter, arbetsgivare

---

<sup>1</sup> Artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen, artikel 76 i förordning 883/2004.

<sup>2</sup> Artikel 14 Konventionen om social trygghet mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge undertecknad i Bergen den 12 juni 2012.

<sup>3</sup> Artikel 16 Konventionen den 26 november 2012 om social trygghet mellan Konungariket Sverige och Republiken Indien.

<sup>4</sup> 110 kap 31–32 §§ SFB.

och uppdragsgivare på begäran lämna uppgifter till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket som är av betydelse för tillämpningen av SFB. Det finns även bestämmelser som reglerar Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skyldighet att lämna information till andra myndigheter.<sup>5</sup>

Exempel på information som det kan finnas behov av inom det internationella arbetet är information om försäkringsperioder, om den enskilde uppstår olika förmåner samt var den enskilde är försäkrad och betalar avgifter.

På den nationella nivån finns behov av annan form av information. Det handlar exempelvis om uppgifter från Skatteverket om folkbokföring, person- och samordningsnummer eller persongrundande inkomst eller uppgifter från Migrationsverket om uppehållstillstånd. För att denna form av uppgifter ska kunna utbytas krävs att det finns lagstöd. Det får heller inte finnas hinder utifrån lagstiftning om sekretess.

Informationsutbyte med andra stater inom skatteområdet sker med stöd av skatteavtal, Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden<sup>6</sup>, Nordiska handräckningsavtalet<sup>7</sup>, informationsutbytesavtal samt andra regelverk inom Europeiska unionen (EU).<sup>8</sup>

## 15.1 Samordning av det internationella sociala trygghetsområdet

### 15.1.1 Administrativa EU-organ

Den Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen är det centrala förvaltningsorganet för EU:s samordningssystem på området. Även om organet är knutet till den

---

<sup>5</sup> Förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

<sup>6</sup> Konventionen innehåller bland annat regler för informationsutbyte, delgivning av handlingar och indrivning av skatt.

<sup>7</sup> Danmark, Finland, Färöarna, Grönland, Island, Norge och Sverige har slutit ett multilateralt handräckningsavtal, SFS 1990:226, som bland annat omfattar informationsutbyte, indrivning av skatt, delgivning av handlingar samt överföring av skatter.

<sup>8</sup> Särskilt centralt är rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG, EUT L 64, 11.3.2011, s. 1–12.



Europeiska kommissionen (Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering) så är det förvaltningsrättsligt oberoende från kommissionen, som endast har en rådgivande roll. Den Administrativa kommissionen består av regeringsföreträdare för varje medlemsstat, som vid behov biträdas av sakkunniga rådgivare. Organets ordförandeskap följer rådets roterande ordförandeskap.

Administrativa kommissionens huvudsakliga uppgifter är att behandla administrativa frågor och tolkningsfrågor inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>9</sup> samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009)<sup>10</sup>, underlätta enhetlig tillämpning av gemenskapslagstiftningen, samt främja och utveckla samarbetet mellan medlemsstaterna. Därutöver ska den lämna förslag till regeländringar till Europeiska kommissionen i syfte att modernisera och förbättra gällande regelverk.<sup>11</sup> Administrativa kommissionen har även till uppgift att, på förfrågan av berörda myndigheter, förlika mellan skilda uppfattningar om tolkning och tillämpning av gällande regelverk. Därutöver kan Administrativa kommissionen även ta specifika beslut gällande vissa områden i förordningarna 883/2004 och 987/2009. Vidare har den viss beslutanderätt över elektroniskt datautbyte och ersättningsnivåer, samt ansvarar för informationstillgänglighet- och utbyte på EU-nivå. Det är dock upp till de berörda myndigheterna i respektive medlemsstat att se till att de nationella institutionerna är informerade om och tillämpar aktuellt regelverk.

Till Administrativa kommissionen har även två administrativa organ knutits: Tekniska kommissionen och Revisionskommittén. Tekniska kommissionen är ansvarig för att lägga fram förslag om gemensam förvaltningsstruktur för elektronisk informationsbehandling till Administrativa kommissionen. Den arbetar bland annat med utvecklingen av systemet för Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI), som beskrivs nedan. Tekniska kommissionens arbetssätt och sammansättning fastställs av Administrativa kom-

---

<sup>9</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>10</sup> EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

<sup>11</sup> Artikel 72 i förordning 883/2004.

missionen. Revisionskommittén har bland annat till uppgift att: (1) kontrollera den metod som används för att fastställa och beräkna de årliga genomsnittliga kostnader som presenteras av medlemsstaterna; (2) samla in de uppgifter som krävs och göra de beräkningar som är nödvändiga för att fastställa varje medlemsstats årliga fordringar; (3) regelbundet rapportera till Administrativa kommissionen om resultaten av tillämpningen av förordningarna 883/2004 och 987/2009, särskilt i ekonomiskt hänseende; (4) lämna uppgifter och rapporter som krävs för Administrativa kommissionens beslut; samt (5) lägga fram relevanta förslag till Administrativa kommissionen. Revisionskommitténs sammansättning och arbetssätt fastställas av Administrativa kommissionen. Dessutom finns inom ramen för Administrativa kommissionen, Tekniska kommissionen och Revisionskommittén olika undergrupper som arbetar med specifika frågor och områden.

Därutöver finns en Rådgivande kommitté för samordning av de sociala trygghetssystemen, som består av företrädare för regeringen, arbetstagarorganisationer samt arbetsgivarorganisationer i respektive medlemsstat. Kommittén ska på begäran av Europeiska kommissionen, Administrativa kommissionen eller på eget initiativ utreda allmänna frågor eller principfrågor samt granska problem i samband med tillämpningen av gemenskapsbestämmelser om samordningen av sociala trygghetssystem, särskilt med avseende till vissa personkategorier. Kommittén ska även utarbeta yttranden i sådana frågor till Administrativa kommissionen samt lägga förslag till översyn. De ordinarie ledamöterna och suppleanterna i Rådgivande kommittén ska utses av rådet och den ska själv utarbeta sin arbetsordning.

### **15.1.2 EU:s samordningssystem för social trygghet – samarbetsstrukturer och -processer**

Eftersom det europeiska systemet bygger på samordning av de nationella trygghetssystemen har ansvariga departement och myndigheter i respektive medlemsstat en helt central roll i det administrativa arbetet i att säkerställa ett effektivt och rättsäkert system. Med andra ord är ett effektivt europeiskt system helt beroende av effektiva nationella administrativa system. Det europeiska administrativa samordningsarbetet berör i huvudsak strukturella och övergripande frågor medan de faktiska besluten om individuella rättigheter och skyldigheter – det

vill säga gällande vem som är försäkrad enligt statens lagstiftning samt vem som har rätt till förmåner och på vilka villkor – är en nationell angelägenhet. Det är till exempel inte möjligt för enskilda medborgare att vända sig direkt till de europeiska administrativa organen utan de är hänvisade till ansvariga myndigheter och institutioner i respektive medlemsstat.

I fördraget om Europeiska unionen finns en princip om en generell skyldighet för (administrativa) institutioner att bistå och samarbeta med varandra och med EU:s institutioner för att implementera unionsrätten (principen om lojalt samarbete).<sup>12</sup> Detta gäller även för det sociala trygghetsområdet. Den särskilda samarbetsstrukturen och -processen inom ramen för EU:s samordningssystem för social trygghet är reglerad i förordningarna 883/2004 och 987/2009.

### Samarbete på övergripande nivå

I enlighet med förordning 883/2004<sup>13</sup> ska medlemsstaternas behöriga myndigheter lämna alla uppgifter till varandra om nationella åtgärder som vidtas för att tillämpa gällande regelverk, samt lagstiftningsändringar som kan påverka tillämpningen av denna förordning. Det finns alltså en skyldighet att informera varandra och samarbeta för att säkerställa en korrekt tillämpning av gällande regelverk. Detta informationsutbyte sker främst inom ramen för Administrativa kommissionen.<sup>14</sup> Medlemsstaterna ska även inom ramen för samarbetet informera de andra staternas myndigheter om ändringar i den praktiska hanteringen som har betydelse för samordningen av det sociala trygghetsområdet.

På EU-nivå finns det huvudsakligen tre nationella huvudaktörer som deltar i det administrativa samarbetet: behöriga institutioner, behöriga myndigheter och förbindelseorgan.

---

<sup>12</sup> Artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen.

<sup>13</sup> Artikel 76 i förordning 883/2004.

<sup>14</sup> Wenander, H. A. (2013). "Network of Social Security Bodies – European Administrative Cooperation under Regulation (EC) No 883/2004", *Review of European Administrative Law*, vol. 6, nr 1, s. 39–71.

*Behörig institution*

Behörig stat definieras som den stat där den behöriga institutionen finns. Enligt förordning 883/2004 är den behöriga institutionen:

- Den institution hos vilken den berörda personen är försäkrad vid den tidpunkt då en ansökan om förmåner görs, eller
- Den institution från vilken den berörda personen har eller skulle ha rätt till förmåner, om denne eller en eller flera medlemmar av hans familj var bosatta i den medlemsstat där institutionen finns, eller
- Den institution som har utsetts av den berörda medlemsstatens behöriga myndighet, eller
- När det gäller ett system som gäller arbetsgivarens ansvar för de förmåner som avses i artikel 3.1, antingen arbetsgivaren eller försäkringsgivaren i fråga, eller, om sådan saknas, ett organ eller en myndighet som har utsetts av den berörda medlemsstatens behöriga myndighet.<sup>15</sup>

Varje medlemsstat utser ansvariga berörda institutioner som sköter kontakten med andra staters behöriga institutioner.

*Behörig myndighet*

Den behöriga myndigheten definieras av förordning 883/2004 som ”varje medlemsstats minister, ministrar eller motsvarande myndighet med ansvar för de sociala trygghetssystemen inom hela eller någon del av medlemsstaten”.<sup>16</sup>

*Förbindelseorgan*

Medlemsstaterna ska utse förbindelseorgan som har till uppgift att ta hand om ansökningar om upplysningar och bistånd när det gäller tillämpningen av förordningarna 883/2004 och 987/2009.

---

<sup>15</sup> Artikel 1q i förordning 883/2004.

<sup>16</sup> Artikel 1m i förordning 883/2004.

### 15.1.3 Informationstillgänglighet och informationsutbyte

Informationstillgänglighet och informationsutbyte mellan medlemsstaterna är helt centralt för att möjliggöra ett effektivt och rättsäkert europeiskt samordningssystem för social trygghet. Under denna rubrik lyfts kort fram några specifika EU-initiativ inom detta område.

#### Electronic Exchange of Social Security Information

Huvudsyftet med EESSI är att hjälpa organ inom det sociala trygghetsområdet i EU och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) att snabbare och säkrare utbyta information elektroniskt, och därmed bidra till ett mer effektivt samarbete samt handläggning av ärenden av gränsöverskridande karaktär. Målet är att de nationella organen i framtiden ska kunna sköta all kommunikation elektroniskt med hjälp av särskilda strukturerade elektroniska dokument (SED). EESSI är för närvarande under uppbyggnad och förväntas sjösättas år 2018. I dag är informationsutbytet mellan stater i EU/EES i huvudsak pappersbaserat.

I Sverige har Försäkringskassan samordningsansvaret för EESSI-arbetet, men också andra frågor som omfattas av arbetet inom ramen för den Tekniska kommissionen. Samordningen handlar dels om att sammanställa respektive myndigheters yttranden inför Administrativa och Tekniska kommissionernas möten till ett myndighetsgemensamt yttrande, dels om att samordna, informera och planera olika aktiviteter inför den nationella implementeringen av EESSI-systemet. Som regel hålls varje år ett nordiskt EESSI-möte, vars syfte bland annat är informationsutbyte om EESSI-implementeringen i respektive stat samt att utarbeta gemensamma nordiska förslag och yttranden att lyfta till det EU-centralt EESSI-arbetet.

#### Mutual Information System on Social Protection

Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) innehåller detaljerade, jämförbara och aktuella uppgifter om de nationella sociala trygghetssystemen i EU/EES. MISSOC organiseras och finansieras av Europeiska kommissionen.

Försäkringskassan uppdaterar regelbundet den svenska informationen i MISSOC-databasen.

### Nätverket för rörlighet i arbetslivet

Det finns även specifika nätverk för rörlighet i arbetslivet som består av oberoende experter inom juridik och statistik. Nätverken förser Europeiska kommissionen med underlag i form av rapporter och analyser.

### Ekonomiskt stöd

Därutöver tillhandahåller visst ekonomiskt stöd till gränsöverskridande samarbete mellan institutioner, informationskampanjer för att upplysa om rättigheter och skyldigheter enligt reglerna om samordning av de sociala trygghetssystemen i EU/EES, samt åtgärder för att förbereda och införa systemet för elektroniskt informationsutbyte.

#### 15.1.4 Andra samarbetsområden

##### Europa 2020-strategin samt den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration

Andra viktiga policyinitiativ inom ramen för social trygghet och delaktighet är Europa 2020-strategin, som är en tioårsstrategi för tillväxt och jobb, samt den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration. Målet med samordningsmetoden är att arbeta mot gemensamma europeiska mål genom politiskt utbyte och ömsesidigt lärande inom följande områden: fattigdom och social utestängning, pensioner, hälso- och sjukvård samt långtidsvård. Medlemsstaterna utarbetar även egna strategier inom ramen för dessa områden för att uppnå de gemensamma EU målen. Europeiska kommissionen stödjer och övervakar framsteg utifrån dessa gemensamma mål och särskilda indikatorer, samt genom kontinuerlig rapportering. Målen och arbetsmetoderna för den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration har anpassats till målen för Europa 2020-strategin, som rör sysselsättning, innovation, utbild-

ning, social delaktighet och klimat/energi. Det europeiska ramverket för policyutveckling och -utbyte för social trygghet och delaktighet har utarbetats i nära samarbete med Kommittén för socialt skydd (Social Protection Committee, SPC).

Kommittén för socialt skydd är en rådgivande kommitté för rådet beträffande sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor. Kommittén förbereder även rådets diskussioner om social trygghet samt de landsspecifika rekommendationerna inom ramen för Europa 2020-strategin. I enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt<sup>17</sup> ska kommittén:

- Övervaka den sociala situationen och utvecklingen av politiken för socialt skydd i medlemsstaterna och unionen.
- Underlätta utbytet av information, erfarenheter och goda rutiner mellan medlemsstaterna och med Europeiska kommissionen.
- Sammanställa rapporter och yttranden eller bedriva annan verksamhet inom sitt behörighetsområde på begäran av rådet eller Europeiska kommissionen eller på eget initiativ.

### Skatteområdet

Informationsutbyte inom skatteområdet med andra stater sker med stöd av skatteavtal, Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden<sup>18</sup>, Nordiska handräckningsavtalet<sup>19</sup>, informationsutbytesavtal samt andra regelverk inom EU/EES.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Artikel 160 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>18</sup> Konventionen innehåller bland annat regler för informationsutbyte, delgivning av handlingar och indrivning av skatt.

<sup>19</sup> Danmark, Finland, Färöarna, Grönland, Island, Norge och Sverige har slutit ett multilateralt handräckningsavtal, SFS 1990:226, som bland annat omfattar informationsutbyte, indrivning av skatt, delgivning av handlingar samt överföring av skatter.

<sup>20</sup> Särskilt centralt är rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG.

## 15.2 Samarbete i enskilda ärenden

En annan grundläggande komponent av samordningssystemet är administrativt och juridiskt understöd mellan medlemsstaterna i enskilda ärenden. Det betyder att en medlemsstat kan begära hjälp från en annan medlemsstat i specifika individärenden, som till exempel gällande inhämtande av information eller annan dokumentation. Sådan kontakt tas direkt mellan medlemsstaternas institutioner eller indirekt via förbindelseorganen beroende på den nationella samarbetsstrukturen och -processen i respektive stat. De berörda institutionerna ska enligt principen om god förvaltning svara på alla förfrågningar inom rimlig tid samt lämna all information som är nödvändig för att berörda personer ska kunna hävda sina rättigheter i enlighet med förordning 883/2004. Vidare förtydligas i förordning 987/2009 att sådant utbyte ska grundas på principerna för offentliga tjänster, effektivitet, aktivt stöd, snabbt tillhandahållande och tillgänglighet.<sup>21</sup> Det är dock viktigt att understryka i detta sammanhang att de olika staterna har olika lagstiftning och administrativa system vilket kan resultera i att understödet i enskilda ärenden ser lite olika ut i medlemsstaterna. Ett viktigt sådant område är sekretess mellan olika institutioner, som kan medföra begränsningar i det understöd som respektive stat kan ge.<sup>22</sup>

När det gäller nationella beslut om tillhörighet till de sociala trygghetssystemen, som grundar sig på information som erhållits från andra medlemsstater, förtydligas i förordning 987/2009, att de handlingar som en medlemsstats institution utfärdat ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga av den utfärdande medlemsstaten.<sup>23</sup> Detta framgår även av EU-domstolens rättspraxis, bland annat i målet *Barry Banks* m.fl. och *Théâtre Royal de la Monnaie de Bruxelles*, där det konstaterades att ett intyg om att en person uppfyller villkoren att omfattas av en specifik stats sociala trygghetssystem är bindande för en annan medlemsstats administration.<sup>24</sup> Vidare framgår av förordning 987/2009 att om det råder tvivel om handlingarnas giltighet eller de faktiska omständig-

---

<sup>21</sup> Artikel 2 i förordning 987/2009.

<sup>22</sup> Wenander, H. A. (2013). "Network of Social Security Bodies – European Administrative Cooperation under Regulation (EC) No 883/2004", *Review of European Administrative Law*, vol. 6, nr 1, s. 39–71.

<sup>23</sup> Artikel 5 i förordning 987/2009.

<sup>24</sup> EU-domstolens dom *Barry Banks m.fl. och Théâtre Royal de la Monnaie de Bruxelles*, C-178/97 ECLI:EU:C:2000:169.



heter som ligger till grund för de uppgifter som anges i handlingarna, ska institutionen som mottagit handlingarna vända sig till den utfärdande institutionen och begära nödvändiga förtydliganden och, i förekommande fall, att handlingarna dras tillbaka.<sup>25</sup> Om de berörda institutionerna inte kommer överens kan de vända sig till den Administrativa kommissionen (tidigast en månad efter den dag då begäran lämnades av den institution som tog emot handlingen), som då har en tidsram på sex månader att försöka jämk samman de olika ståndpunkterna.

Oavsett om det gäller det europeiska eller det nordiska samarbetet eller olika avtal om social trygghet finns ett behov av blanketter och intyg. Blanketterna kan båda handla om ansökan om förmåner och om informationsutbyte mellan länderna. Intyg används vanligen för att intyga att den enskilde omfattas av ett lands lagstiftning, vilket också innebär att denne inte ska betala socialavgifter i det landet, men kan även användas i andra syften (se vidare kapitel 17).

Inom EU/EES har Administrativa kommissionen tagit fram ett europeiskt sjukförsäkringskort (European Health Insurance Card, EHIC) och intyg för vissa sociala trygghetsförmåner, så kallade portabla dokument. Kortet och intygen ska användas av den försäkrade för att intyga sina rättigheter enligt förordning 883/2004. Kortet och intygen utfärdas av den ansvariga institutionen i hans eller hennes behöriga stat. Dessa beskrivs kort nedan.

- Europeiska sjukförsäkringskortet ger tillgång till medicinskt nödvändiga vårdförmåner vid tillfällig vistelse i en annan medlemsstat. Kortet ska visas upp av den försäkrade när denne söker vård i vistelselandet.
- A1 – Intyg om tillämplig lagstiftning. Den som är utsänd eller arbetar i flera stater kan ansöka om ett dokument som intygar vilken stats sociala trygghetssystem denne ska omfattas av. Intyget används också för att visa var personen betalar socialavgifter.
- S1 – Intyg om tillgång till sjukvård för den som inte bor i den stat han eller hon är försäkrad i, som till exempel gränsarbetare och pensionärer.

---

<sup>25</sup> Artikel 5 i förordning 987/2009.

- S2 – Intyg om tillstånd för planerad vård i en annan medlemsstat.
- S3 – Intyget ska användas när en person som har varit gränsarbetare eller dennes familjemedlem har beviljats fortsatt vård i gränsarbetarens tidigare arbetsstat.
- U1 – Detta intyg styrker utförda försäkringsperioder, anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat, som ska ingå i beräkningen av arbetslöshetsförmåner i en annan medlemsstat.
- U2 – Intyg om tillstånd att med bibehållen arbetslöshetsförsäkring söka arbete i en annan medlemsstat (under en begränsad tid).
- U3 – Intyget är en underrättelse från arbetslöshetskassan/arbetsmarknadsmyndigheten i den stat där personen i fråga söker arbete (som alltså är en annan medlemsstat än den stat som betalar ut ersättning).
- DA1 – Intyget utfärdas till en person som har en godkänd arbets-skada från en medlemsstat och ger tillgång till vårdförmåner vid vistelse eller bosättning i en annan medlemsstat
- P1 – Sammanfattning av pensionsbeslut som ger en överblick över de beslut som olika institutioner i tidigare arbets- eller bosättningsstater har fattat.

### 15.3 Aktörer på nationell nivå

I avtal om social trygghet samt i samordningsbestämmelserna finns bestämmelser som fastställer vilka aktörer på nationell nivå som ansvarar för regelverket (se också ovan).

#### 15.3.1 Behörig myndighet

Den behöriga myndigheten definieras av förordning 883/2004 som minister eller motsvarande myndighet med ansvar för de sociala trygghetssystemen inom hela eller någon del av medlemsstaten. I Sverige är Socialdepartementet den behöriga myndigheten. Begreppet behörig myndighet används även i den nordiska konventionen liksom i avtal

om social trygghet. Enligt den nordiska konventionen är det den behöriga myndigheten, eller den institution som utses av den behöriga myndigheten, som ska ingå ett administrativt avtal.<sup>26</sup>

### 15.3.2 Behörig institution

Enligt förordning 883/2004 är den behöriga institutionen den institution där den enskilde är försäkrad och kan ansöka om förmåner eller den institution som har utsetts av den medlemsstatens behöriga myndighet. I Sverige är de behöriga institutionerna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, (IAF) Arbetslöshetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna samt Kronofogdemyndigheten.

I den nordiska konventionen om social trygghet används enbart begreppet institution, vilken är den som, efter att ha blivit utsedd av den behöriga myndigheten, är behörig att ingå ett administrativt avtal. I Sverige är det Försäkringskassan.

### 15.3.3 Förbindelseorgan

Som följer av samordningsbestämmelserna ska medlemsstaterna utse förbindelseorgan som har till uppgift att ta hand om ansökningar om upplysningar och bistånd när det gäller tillämpningen av samordningsbestämmelserna. I Sverige är IAF, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten förbindelseorgan.

Begreppet förbindelseorgan används även i den nordiska konventionen om social trygghet.

## 15.4 Svenska myndigheter och andra aktörer

Följande svenska myndigheter och andra aktörer har en roll inom det internationella sociala trygghetsområdet.

*Försäkringskassan* ansvarar för en stor del av de offentliga trygghetssystemen i Sverige. I uppdraget ingår att utreda, besluta om och

---

<sup>26</sup> Artikel 13 i Konventionen om social trygghet mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge, undertecknad i Bergen 12 juni 2012.

betala ut bidrag och ersättningar inom ramen för framför allt socialförsäkringen. Myndigheten har även ett informationsansvar. I dag omfattas över 40 olika bidrag och ersättningar. Cirka hälften av de utbetalade medlen går till personer som är sjuka och personer med funktionsnedsättning, och en tredjedel betalas ut till barn och familjer i form av bland annat barnbidrag, föräldrapenning och bostadsbidrag. Försäkringskassan är även utbetalande myndighet för Pensionsmyndigheten.

*Pensionsmyndighetens* har främst i uppdrag att administrera och tillhandahålla pensioner och pensionsrelaterade förmåner samt ge generell och individualiserad information om dessa. Pensionsmyndigheten hanterar i huvudsak förmånerna ålderspension, bostadstillägg, och efterlevandepension.

*IAF* är tillsynsmyndighet för arbetslöshetsförsäkring, d.v.s. både arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. IAF får även enligt 31 § förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo) meddela föreskrifter för verkställigheten om lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och ALFFo. Myndigheten ansvarar också för vissa förvaltningsuppgifter och förvaltar vissa databaser.

*Arbetsförmedlingen* ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Med det avses att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad både för arbetssökande och för arbetsgivare. Arbetsförmedlingen ska även bistå med information om arbetslöshetsförsäkringen

*Arbetslöshetskassorna* har i uppdrag att administrera arbetslöshetsförsäkringen och betala ut arbetslöshetsersättning samt utfärda intyg U1 som används inom EU för att intyga om olika försäkringsperioder. Dessa är organiserade genom Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO).

*Skatteverkets* ansvarar främst för beskattning, folkbokföring, registrering av bouppteckningar samt borgenärsarbete för statens räkning. Detta inbegriper frågor om pensionsgrundande inkomst (PGI) och debitering av socialavgifter på arbete som utförts i Sverige och för personer som omfattas av svensk social trygghet.

*Arbetsmiljöverkets* huvuduppdrag handlar om att säkerställa att arbetsmiljön uppfyller de krav som framgår i arbetsmiljölagen. Myndigheten tar även fram juridiskt bindande föreskrifter, inspekterar arbetsställen och sprider information om arbetsmiljöreger. Som förbindelsekontor enligt lagen (1999:678) om utstationering av arbets-

tagare för frågor som rör utstationering av arbetskraft i Sverige registrerar myndigheten även anmälningar om utstationering i Sverige.

*Sveriges kommuner och landsting* (SKL) är en arbetsgivar- och intresseorganisation för alla kommuner, landsting och regioner.

# Svensk social trygghet i en globaliserad värld

*Del 2*

*Betänkande av Utredningen om trygghetssystemen  
och internationell rörlighet*

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2017:05**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [kundservice@wolterskluwer.se](mailto:kundservice@wolterskluwer.se)  
Webbplats: [wolterskluwer.se/offentligapublikationer](http://wolterskluwer.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24556-9

ISSN 0375-250X

# Innehåll

<b>Ordlista och förkortningar .....</b>	<b>27</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>33</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>55</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken .....	55
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	61
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	63
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor .....	64
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. ....	66
1.6 Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125) .....	67
1.7 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:000) .....	69
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.....	71
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning .....	72
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi.....	73



1.11	Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168) .....	74
1.12	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	75
1.13	Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) .....	77
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	80
<b>2</b>	<b>Uppdraget och dess genomförande .....</b>	<b>83</b>
2.1	Behov av översyn av de svenska sociala trygghetssystemen.....	85
2.2	Internationaliserad världsekonomi, samt förändrad demografi med ökad migration.....	86
2.3	Samordning av sociala trygghetssystem – internationell utveckling.....	90
2.4	Disposition av betänkandet .....	92
2.5	Möten med experter och sakkunniga .....	93
2.6	Resor och studiebesök .....	93
2.7	Vidtalade myndigheter, organisationer och forskare .....	94
2.8	Andra utredningar .....	94
<b>3</b>	<b>Bakgrund .....</b>	<b>97</b>
3.1	Internationellt, europeiskt och nordiskt samarbete.....	97
3.1.1	Det internationella samarbetet och dess utveckling .....	97
3.1.2	Det europeiska samarbetet och dess utveckling inom ramen för EU/EES.....	99
3.1.3	Det nordiska samarbetet och dess utveckling.....	108
3.2	Välfärdsmodeller i Europa .....	112
3.2.1	Bismarckmodellen.....	112
3.2.2	Beveridgemodellen.....	113

3.2.3	Den nordiska välfärdsmodellen .....	114
3.3	De svenska sociala trygghetssystemen .....	115
3.3.1	Vad ingår i den sociala tryggheten? .....	115
3.3.2	De sociala trygghetssystemens historia .....	116
3.3.3	Rättighet eller skyldighet .....	117
3.4	Den svenska förvaltningsmodellen .....	118
<b>4</b>	<b>Tidigare utredningar .....</b>	<b>123</b>
4.1	Utredningar om de sociala trygghetssystemen och EU .....	123
4.1.1	Utredningen om socialförsäkringen och EG .....	123
4.1.2	Utredningen om socialförsäkringens personkrets .....	126
4.1.3	Utredningen om EU:s utvidgning – konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m. ....	130
4.1.4	1999 års pensionsreform .....	131
4.1.5	Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol) .....	132
4.1.6	Socialförsäkringsutredningen .....	134
4.1.7	Kommittén för cirkulär migration och utveckling .....	135
4.1.8	Parlamentariska socialförsäkringsutredningen ....	136
4.2	Utredningar om förvaltning och EU .....	139
4.2.1	2006 års förvaltningskommitté .....	139
4.2.2	Förvaltningslagsutredningen .....	140
4.2.3	Utredningen om delaktighet i EU .....	141
<b>5</b>	<b>Statistik och rörlighetsmönster till och från Sverige .....</b>	<b>143</b>
5.1	Tillgängliga datakällor .....	143
5.1.1	Data hos Statistiska centralbyrån .....	143
5.1.2	Data hos Migrationsverket .....	146
5.1.3	Data hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten .....	147
5.1.4	Data hos Arbetsmiljöverket .....	148
5.1.5	Data hos Universitetskanslerämbetet .....	148
5.2	Rörlighetsmönster till Sverige .....	148

5.2.1	Uppehållsrätt, asylsökande och uppehållstillstånd i Sverige .....	149
5.2.2	Bosättning i Sverige.....	153
5.2.3	Arbete i Sverige som utlandsbosatt.....	159
5.2.4	Studier i Sverige.....	162
5.2.5	Utbetalning av förmåner till immigrerande personer .....	164
5.3	Rörlighetsmönster från Sverige .....	165
5.3.1	Utvandring från Sverige.....	165
5.3.2	Arbete utomlands.....	167
5.3.3	Studier utomlands .....	170
5.3.4	Utbetalning av förmåner till andra medlemsstater.....	171
5.4	Sammanfattning.....	174
<b>6</b>	<b>Översikt – tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen .....</b>	<b>177</b>
6.1	Socialförsäkringen .....	178
6.2	Hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel.....	189
6.3	Arbetslöshetsförsäkringen.....	192
<b>7</b>	<b>Finansiering av den sociala tryggheten .....</b>	<b>197</b>
7.1	Gällande svensk rätt .....	197
7.1.1	Socialavgifter .....	197
7.1.2	Fördelning av socialavgifterna.....	202
7.1.3	Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen .....	204
7.1.4	Finansiering av hälso- och sjukvården .....	205
7.2	Socialavgifter inom EU .....	205
7.2.1	Allmänna bestämmelser.....	207
7.2.2	Särskilda bestämmelser .....	208
7.2.3	Avtal om social trygghet.....	209
7.3	Skatteverkets hantering av socialavgifter .....	209
7.3.1	Arbete har utförts i Sverige .....	210
7.3.2	Arbete har utförts inom EU/EES-stat eller i stat som Sverige har ingått avtal med.....	210

7.3.3	Utsändning .....	210
7.3.4	Arbete i två eller flera länder.....	211
7.3.5	För- och efterskottsbetalningar.....	212
7.3.6	Utsändning utanför EU .....	212
7.3.7	Bosättningsbegreppet och socialavgifter.....	212
7.3.8	Utländsk arbetsgivare.....	213
<b>8</b>	<b>Folkbokföring.....</b>	<b>215</b>
8.1	Syftet med folkbokföring.....	215
8.2	Folkbokföring vid inflyttning från utlandet .....	216
8.2.1	Folkbokföring vid dubbel bosättning .....	217
8.2.2	Barns folkbokföring .....	218
8.2.3	Diplomater .....	219
8.2.4	Studenter .....	219
8.2.5	Arbetstagare.....	220
8.2.6	Arbetsökande .....	220
8.3	Utflyttning från Sverige .....	221
8.3.1	Avregistrering från folkbokföringen.....	221
8.4	Att flytta mellan de nordiska länderna .....	223
8.5	Särskilt om samordningsnummer .....	224
<b>9</b>	<b>Social trygghet och folkrätt.....</b>	<b>225</b>
9.1	Metod för att införliva internationella rättsakter.....	225
9.2	Förenta Nationerna .....	227
9.2.1	Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (AFMR) .....	227
9.2.2	Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (IKMPR).....	228
9.2.3	Internationella konventionen om sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter – IKESKR.....	229
9.2.4	FN:s konvention om barnets rättigheter .....	230
9.2.5	Konvention angående flyktingars rättsliga ställning (FN:s flyktingkonvention).....	233

9.3	Internationella arbetsorganisationen.....	234
9.4	Europarådet.....	238
9.4.1	Europakonventionen .....	239
9.4.2	Den europeiska sociala stadgan.....	244
9.5	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....	247
9.5.1	Sociala rättigheter i rättighetsstadgan.....	250
9.5.2	Relationen Europeiska social stadgan, rättighetsstadgan och Europakonventionen.....	253
<b>10</b>	<b>Rätt till fri rörlighet och likabehandling inom EU .....</b>	<b>255</b>
10.1	Den fria rörligheten och vilka persongrupper som omfattas.....	257
10.1.1	Arbetstagare .....	257
10.1.2	Arbetsökande.....	261
10.1.3	Familjemedlemmar.....	262
10.1.4	Studenter.....	264
10.1.5	Övriga unionsmedborgare – icke yrkesaktiva .....	264
10.1.6	Tredjelandsmedborgare .....	266
10.1.7	Tjänster och tjänsteutövande .....	267
10.2	Rörlighetsdirektivet.....	269
10.3	Likabehandling .....	279
10.3.1	Direkt diskriminering och grunder för rättfärdigande .....	280
10.3.2	Indirekt diskriminering och grunder för rättfärdigande .....	282
10.4	Tillgång till sociala förmåner .....	284
10.4.1	Sociala förmåner.....	285
10.4.2	EU-domstolens rättspraxis för tillgång till sociala förmåner i enlighet med förordning 492/2011 och förordning 883/2004..	287
10.4.3	Test om laglig bosättning i en medlemsstat för traditionella social trygghetsförmåner.....	299

<b>11</b>	<b>Förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen .....</b>	<b>303</b>
11.1	Allmänna bestämmelser.....	305
11.1.1	Personkretsen .....	306
11.1.2	Förordningens sakområden .....	310
11.1.3	Principerna.....	312
11.2	Fastställande av tillämplig lagstiftning.....	318
11.2.1	Bindande regler gällande tillämplig lagstiftning ..	318
11.2.2	Principen om en stats lagsstiftning .....	321
11.2.3	Tillämplig lagstiftning för offentligt anställda.....	324
11.2.4	Tillämplig lagstiftning för arbetslösa som är bosatta utanför den behöriga staten .....	324
11.2.5	Tillämplig lagstiftning för personer i militärtjänstgöring eller civil tjänstgöring.....	325
11.2.6	Tillämplig lagstiftning för flygpersonal.....	325
11.2.7	Tillämplig lagstiftning för sjömän .....	327
11.2.8	Yrkesaktiva och icke-yrkesaktiva .....	327
11.2.9	Tillämplig lagstiftning för icke yrkesaktiva .....	330
11.3	Särskilda bestämmelser om tillämplig lagstiftning.....	332
11.3.1	Tillämplig lagstiftning för utsända arbetstagare och egenföretagare .....	333
11.3.2	Tillämplig lagstiftning vid arbete i två eller flera medlemsstater.....	338
11.3.3	Undantag från bestämmelserna i artiklarna 11–15 .....	342
11.4	Förordningens sakområden.....	343
11.4.1	Förmåner vid sjukdom .....	343
11.4.2	Förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap.....	347
11.4.3	Förmåner vid invaliditet.....	348
11.4.4	Förmåner vid ålderdom samt förmåner till efterlevande .....	349
11.4.5	Förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar .....	352
11.4.6	Förmåner vid arbetslöshet .....	352
11.4.7	Familjeförmåner .....	355

11.4.8	Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner .....	357
11.4.9	Övriga förmåner.....	359
<b>12</b>	<b>Associeringsavtal och direktiv om social trygghet för tredjelandsmedborgare .....</b>	<b>361</b>
12.1	Tredjelandsmedborgare bosatta i EU.....	361
12.2	Associerings-, samarbets- och stabiliseringsavtal.....	365
12.2.1	EES-avtalet .....	366
12.2.2	Fri rörlighetsavtalet med Schweiz.....	367
12.2.3	Avtalet med Turkiet.....	369
12.2.4	Balkanavtalen.....	371
12.2.5	Europa-medelhavsavtalen .....	372
12.3	Migrationslagstiftning för rätt att resa in, vistas och arbeta i EU .....	375
12.3.1	Det europeiska asylsystemet – särskilt om skyddsgrundsdirektivet.....	376
12.3.2	Direktiv om ett kombinerat tillstånd för uppehåll och arbetstillstånd.....	379
12.3.3	Direktiv om företagsintern överföring.....	381
12.3.4	Direktiv för inresa och vistelse för rätt för anställning som säsongarbetare .....	382
12.3.5	Direktiv om familjeåterförening .....	382
12.3.6	Direktivet om EU-blåkort.....	383
12.3.7	Forskardirektivet.....	385
12.3.8	Direktiv om rätt för tredjelandsmedborgare att bli varaktigt bosatta i EU .....	387
<b>13</b>	<b>Samarbete och avtal inom området för social trygghet .</b>	<b>391</b>
13.1	Bilaterala avtal om social trygghet.....	391
13.1.1	Den materiella omfattningen.....	394
13.1.2	Den personella omfattningen.....	395
13.1.3	Likabehandling.....	396
13.1.4	Tillämplig lagstiftning.....	396
13.1.5	Sammanläggning.....	397
13.1.6	Beräkning av ålderspension .....	397
13.1.7	Export av förmåner .....	398

13.1.8	Administrativa bestämmelser .....	398
13.2	Det nordiska samarbetet inom social trygghet .....	398
13.2.1	Den nordiska samarbetsöverenskommelsen.....	399
13.3	Wienkonventionerna om diplomatiska och konsulära förbindelser .....	406
<b>14</b>	<b>Gränsöverskridande vård .....</b>	<b>409</b>
14.1	Allmänt om gränsöverskridande vård – EU .....	410
14.2	Tillgång till gränsöverskridande vård – samordningsbestämmelserna.....	411
14.2.1	Sverige behörig stat, tillgång till vård .....	412
14.2.2	Vård i stat som inte är behörig stat – nödvändig vård.....	414
14.2.3	Vård i stat som inte är behörig stat – planerad vård .....	415
14.2.4	Kostnads- och informationsansvar.....	422
14.3	Tredjelandsmedborgare och personer som inte omfattas av samordningsbestämmelserna.....	424
14.3.1	Avtal gällande sjukvårdsförmåner .....	425
14.3.2	Kostnadsansvar .....	429
<b>15</b>	<b>Administrativt samarbete .....</b>	<b>431</b>
15.1	Samordning av det internationella sociala trygghetsområdet.....	432
15.1.1	Administrativa EU-organ .....	432
15.1.2	EU:s samordningssystem för social trygghet – samarbetsstrukturer och -processer .....	434
15.1.3	Informationstillgänglighet och informationsutbyte.....	437
15.1.4	Andra samarbetsområden .....	438
15.2	Samarbete i enskilda ärenden .....	440
15.3	Aktörer på nationell nivå.....	442
15.3.1	Behörig myndighet .....	442
15.3.2	Behörig institution .....	443
15.3.3	Förbindelseorgan.....	443



15.4 Svenska myndigheter och andra aktörer .....	443
--	-----

## Del 2.

### **16 Allmänna överväganden.....447**

16.1 Utmaningar för de sociala trygghetssystemen i en allt mer globaliserad värld.....	448
16.2 Stabila och hållbara välfärdssystem förutsätter att tilliten till systemen upprätthålls .....	450
16.3 Principerna för de svenska sociala trygghetssystemen bör inte förändras .....	453
16.4 Bosättning och arbete bör fortsätta vara grunden svensk social trygghet och rätt till förmåner .....	455
16.4.1 Bosättning som grund för att omfattas av de sociala trygghetssystemen och rätt till förmåner .....	457
16.4.2 Arbete som grund att omfattas av social trygghet och rätt till förmåner .....	459

### **17 Tillämplig lagstiftning i gränsöverskridande situationer .....461**

17.1 Bedömning av huruvida en person omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen vid gränsöverskridande situationer.....	461
17.1.1 Bedömningsförfarandet .....	461
17.1.2 Bedömningsprocess .....	463
17.2 Möjligheten till intyg om att omfattas av social trygghet i Sverige i gränsöverskridande situationer.....	465
17.2.1 Rätt till beslut och intyg om en person är försäkrad enligt SFB.....	466

### **18 Arbete som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet .....469**

18.1 Arbete som villkor för att omfattas av svensk socialförsäkring.....	469
--	-----

18.2	Förvärvsarbete i SFB.....	470
18.2.1	Jämförelse mellan det EU-rättsliga arbetstagarbegreppet och det svenska begreppet förvärvsarbete i SFB.....	472
18.2.2	Definitioner av förvärvsarbete och olika arbetsformer.....	474
18.3	Verksamhet här i landet.....	477
18.4	Försäkringens början, upphörande och efterskyddstid.....	479
18.4.1	Försäkringens början.....	479
18.4.2	Försäkringens upphörande .....	481
18.4.3	Särskilda situationer för att fortsätta att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen .....	482
18.4.4	De svenska efterskyddsreglernas förenlighet med förordning 883/2004 .....	483
18.4.5	Efterskyddstiden ska inte förändras.....	484
18.5	Kvalifikationskrav för den arbetsbaserade försäkringen ....	485
18.5.1	Inga ytterligare kvalifikationskrav.....	489
18.6	Utsända arbetstagare av annan än statlig arbetsgivare.....	492
18.6.1	Allmänt om utsändning till och från Sverige (med undantag för statligt anställda) .....	492
18.6.2	Oförändrad huvudregel gällande tidsfrist för utsändning.....	500
18.6.3	Möjlighet att fortsatt vara försäkrad i som längst tre år vid utsändning.....	502
18.6.4	Utsända arbetstagare från Sverige .....	503
18.6.5	Utsändning av egenföretagare från Sverige.....	505
18.6.6	Utsändning av arbetstagare till Sverige .....	507
18.6.7	Utsändning av egenföretagare till Sverige.....	510
18.7	Frivillig försäkring för att omfattas av svensk social trygghet .....	512
18.7.1	Det norska systemet för frivillig försäkring .....	512
18.7.2	En svensk frivillig försäkring? .....	515

<b>19</b>	<b>Bosättning som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet .....</b>	<b>519</b>
19.1	Allmänt om bosättning som villkor för att omfattas av de sociala trygghetssystemen.....	519
19.2	Bosättning enligt SFB.....	521
19.2.1	Nuvarande bosättningsbegrepp i SFB .....	521
19.2.2	Särskilt om bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer .....	523
19.2.3	Vad innebär det EU-rättsliga bosättningsbegreppet? .....	524
19.2.4	Jämförelse mellan det EU-rättsliga bosättningsbegreppet och nuvarande bosättningsbegrepp i SFB.....	526
19.3	Överväganden och förslag .....	528
19.3.1	Tydligare skiljelinje mellan bosättning i gränsöverskridande- och icke gränsöverskridande situationer .....	528
19.3.2	Särskilt om socialförsäkringsrättslig bosättning i gränsöverskridande situationer .....	530
19.4	Barns bosättning.....	547
19.4.1	Barns bosättning ska bedömas enskilt .....	549
<b>20</b>	<b>EU-rättslig bosättning i Sverige .....</b>	<b>551</b>
20.1	Allmänt om EU-rättslig bosättning i Sverige .....	551
20.2	Tolkning av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet .....	553
<b>21</b>	<b>Tillgång till social trygghet för vissa särskilda personkategorier .....</b>	<b>555</b>
21.1	Biståndsarbetare och deras medföljande familjemedlemmar .....	555
21.1.1	Socialförsäkringsskydd för biståndarbetare .....	557
21.1.2	Efterskyddstid för medföljande till biståndsarbetare.....	559
21.2	Utsända statligt anställda och deras medföljande familjemedlemmar .....	561

21.2.1	Wienkonventionerna .....	561
21.2.2	Villkor för att omfattas av svensk social trygghet .....	562
21.2.3	Tidigare utredningar .....	565
21.2.4	Behov av att ändra det sociala trygghetsskyddet för medföljande familjemedlemmar till utsända statligt anställda .....	567
21.2.5	Socialförsäkringsskydd avseende bosättningsbaserade förmåner för medföljande familjemedlemmar .....	569
21.2.6	Socialförsäkringsskydd avseende arbetsbaserade förmåner för medföljande familjemedlemmar .....	571
21.2.7	Folkbokföring av utsända i svenska statens tjänst .....	574
21.3	Folkbokföring av lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat i Sverige .....	578
21.3.1	Allmänt om folkbokföringsreglerna .....	578
21.3.2	Anställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat (lönade konsulat) .....	579
21.3.3	Folkbokföring av lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat .....	579
<b>22</b>	<b>Uppehållsrätt och tillgång till förmåner .....</b>	<b>583</b>
22.1	Rörlighetsdirektivet – en översikt .....	583
22.2	Rörlighetsdirektivet i svensk rätt – en översikt .....	585
22.2.1	Laglig vistelse .....	586
22.3	Förutsättningar för uppehållsrätt – icke förvärvsaktiva .....	586
22.3.1	Belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem .....	587
22.3.2	Vad är ett socialt biståndssystem om vilka förmåner omfattar det? .....	589
22.3.3	Förutsättningar för uppehållsrätt för icke förvärvsaktiva i Sverige .....	592
22.3.4	Registrering av unionsmedborgare .....	597

22.4	Relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004 .....	598
22.4.1	Brey-målet i EU-domstolen .....	600
22.4.2	Dano-målet – strikt kontra extensiv tolkning.....	600
22.4.3	Kommissionen mot Förenade Kungariket – avgörandet i EU-domstolen .....	602
22.4.4	Sammanfattande kommentarer .....	603
22.5	Uppehållsrätt och tillgång till sociala trygghetsförmåner i Sverige .....	607
<b>23</b>	<b>Tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner i gränsöverskridande situationer .....</b>	<b>621</b>
23.1	Att omfattas av svensk social trygghet vid gränsöverskridande situationer.....	621
23.2	Socialförsäkringstillhörighet för personer som gör tillfälliga arbetsuppehåll .....	624
23.3	Att som bosatt (icke yrkesaktiv) i Sverige få rätt till arbetsbaserade förmåner .....	629
23.4	Principen om en behörig stat (exklusivitet) .....	635
23.4.1	EU-rätten.....	635
23.4.2	Den svenska regleringen i SFB och svensk rättspraxis .....	637
23.4.3	Socialförsäkringsskyddet och EU-rätten.....	639
23.5	Klassificering av förmåner, särskilt om föräldrapenning ...	642
23.5.1	Den svenska föräldrapenningen .....	643
23.5.2	Bakgrund gällande klassificeringen av föräldrapenning .....	645
23.5.3	Förordningens definition av familjeförmån samt EU-rättspraxis .....	646
23.5.4	Nuvarande klassificering kan bestå.....	652
23.6	Att omfattas av svensk social trygghet vid gränsöverskridande situationer genom arbete och bosättning för personer från stater utanför EU/EES.....	658
23.6.1	Ingen förändring av reglerna för medborgare från tredje land .....	659

23.7	Utbetalning av socialförsäkringsförmåner utomlands .....	661
23.7.1	Arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner .....	661
23.7.2	Bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.....	664
23.7.3	Rätt till utbetalning inom EU/EES .....	667
23.8	Krav på uppehållstillstånd för utbetalning av socialförsäkringsförmåner .....	669
23.8.1	Andra begränsningar av utbetalning av bosättningsbaserade förmåner .....	669
23.8.2	Fortsatt utbetalning av bosättningsbaserade förmåner under Migrationsverkets handläggning av uppehållstillstånd.....	671
<b>24</b>	<b>Tillgång till svensk arbetslöshetsförsäkring i gränsöverskridande situationer .....</b>	<b>675</b>
24.1	Samordning av arbetslöshetsförsäkringen med unionsrätten .....	676
24.1.1	Sammanläggning av perioder vid rörlighet inom EU/EES och Schweiz .....	677
24.1.2	Medlemskap i svensk arbetslöshetskassa under arbete i annan medlemsstat .....	682
24.1.3	Inträde i svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands .....	685
24.1.4	Beräkning av arbetslöshetsersättning efter arbete i annan medlemsstat .....	689
24.2	Jämförelse med Danmark och Finland .....	691
24.2.1	Danmark .....	691
24.2.2	Finland .....	693
24.3	Konstruktionen av ALF medför svårigheter vid samordning inom EU/EES.....	697
24.3.1	En eller två försäkringar? .....	697
24.3.2	Definition av perioder i den svenska arbetslöshetsförsäkringen .....	699
24.3.3	Sammanläggning av försäkringsperioder för rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning i Sverige.....	704

24.3.4	Kvarstående medlemskap under arbete utomlands .....	711
24.3.5	Villkor om medlemskap i en arbetslöshetskassa inget problem.....	713
24.3.6	Inträde i en arbetslöshetskassa efter arbete utomlands .....	714
24.4	Överväganden och förslag .....	717
24.4.1	Översyn av lagen om arbetslöshetsförsäkringens konstruktion .....	718
24.4.2	Tydliggörande gällande medlemskap i arbetslöshetskassa under arbete utomlands.....	720
24.4.3	Rätt till inträde i en svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands .....	724
24.4.4	64-årsregeln bör tas bort.....	732
<b>25</b>	<b>Tillgång till svensk hälso- och sjukvård i gränsöverskridande situationer inom EU/EES .....</b>	<b>737</b>
25.1	Allmänt om hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen samt läkemedelsförmånslagen .....	737
25.1.1	Hälso- och sjukvård .....	737
25.1.2	Tandvård .....	738
25.1.3	Lag om läkemedelsförmåner m.m. ....	740
25.1.4	Tillgång till vårdförmåner i Sverige .....	741
25.2	Grund för tillgång till vårdförmåner i Sverige .....	741
25.2.1	Arbete som grund för rätt till vårdförmåner .....	741
25.2.2	EU-rättslig bosättning som grund för rätt till vårdförmåner .....	743
25.3	Vårdförmåner.....	745
25.3.1	Allmänt om vårdförmåner .....	745
25.3.2	Vårdförmåner i Sverige .....	749
25.3.3	Vad innebär en vårdförmån i Sverige .....	749
25.4	Kostnadsansvar och debitering av kostnader.....	752
25.5	Övervägande och förslag.....	754
25.5.1	Rätt till vårdförmåner i Sverige .....	754
25.5.2	Behov av förbättrad statistik .....	761

<b>26</b>	<b>Överväganden om socialavgifter .....</b>	<b>763</b>
26.1	Samordningen av socialavgifter – avgift eller skatt? .....	764
26.2	Socialavgifternas klassificering .....	768
26.2.1	Skattekonnkurrensproblemet Sverige-Danmark...	769
26.3	Ny hälso- och sjukvårdsavgift eller skatt för vissa utländska arbetsgivare? .....	770
<b>27</b>	<b>Informationsutbyte mellan myndigheter .....</b>	<b>773</b>
27.1	EU:s samarbetsstrukturer för samordningssystemet inom social trygghet .....	773
27.1.1	Samarbete på systemnivå.....	774
27.1.2	Samarbete i individuella ärenden .....	775
27.1.3	EU/EES-gemensamma kort och intyg.....	777
27.2	Bakgrund och problembeskrivning.....	777
27.3	Gällande bestämmelser .....	780
27.3.1	Sekretessregler i beskattningsverksamheten.....	780
27.3.2	Uppgiftsskyldighet och sekretessbrytande bestämmelser .....	780
27.4	Förslag .....	783
27.4.1	Ny uppgiftsskyldighet om tillämplig lagstiftning för Skatteverket .....	783
27.4.2	Uppgiftsskyldighet för Skatteverket i SFB.....	792
<b>28</b>	<b>Behov av fortsatt utredning.....</b>	<b>793</b>
28.1	Utred vidare behovet av prövning av uppehållsrätt .....	793
28.2	Politiska ställningstaganden är nödvändiga även när det gäller gränsöverskridande personrörlighet .....	795
28.3	Kommunal vård i gränsöverskridande situationer .....	797
<b>29</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>801</b>
<b>30</b>	<b>Konsekvenser av förslagen.....</b>	<b>803</b>
30.1	Socialförsäkringen.....	804



30.1.1	Rätt till beslut om en person är försäkrad enligt socialförsäkringsbalken .....	804
30.1.2	Ändrade kriterier för bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer .....	806
30.1.3	Egenföretagare med fast driftsställe i Sverige verksamma utomlands .....	810
30.1.4	Utsändning av arbetstagare till och från Sverige.....	811
30.1.5	Utökat försäkringsskydd för medföljande till biståndsarbetare och statligt utsända arbetstagare.....	812
30.1.6	Krav på uppehållsrätt för rätt till äldreomsorgsstöd och bostadstillägg till pensionärer .....	816
30.2	Arbetslöshetsförsäkringen .....	818
30.3	Hälso- och sjukvården .....	821
30.4	Övriga förslag .....	824
30.4.1	Förändringar i utlänningslagen .....	824
30.4.2	Förändringar i folkbokföringslagen.....	827
30.4.3	Informationsutbyte mellan myndigheter .....	829
<b>31</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>833</b>
31.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	833
31.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	839
31.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.....	840
31.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	841
31.5	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:000) .....	842
31.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.....	843

31.7	Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125) .....	843
31.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning .....	844
31.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi.....	844
31.10	Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168) .....	844
31.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.....	844
31.12	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) .....	844
31.13	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ...	846
31.14	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	847
	<b>Referenser .....</b>	<b>849</b>
	<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>869</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:109 .....	873
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:133 .....	889
Bilaga 3	Sveriges klassificering av förmåner år 2016.....	891
Bilaga 4	Jämförelse gällande uppehållsrätt och rätt till sociala trygghetsförmåner m.m. i andra EU/EES- länder .....	895

Bilaga 5	Gemensamt svensk-danskt uttalande om tillämpning av artikel 17 i EG-förordning nr 1408/71 i vissa gränssituationer .....	921
----------	--	-----

## 16 Allmänna överväganden

De svenska sociala trygghetssystemen i form av socialförsäkringar, arbetslöshetsersättning samt hälso- och sjukvård är alla centrala delar i den svenska välfärdsmodellen. Systemen har under lång tid framgångsrikt bidragit till att bekämpa fattigdom, förbättra folkhälsan och medverkat till en mer rättvis fördelning av de ekonomiska resurserna i Sverige. De har därmed bidragit till både social sammanhållning och ekonomisk tillväxt.<sup>1</sup>

I de allmänna övervägandena redovisar jag mina utgångspunkter för de anpassningar som behövs av de svenska sociala trygghetssystemen utifrån de nya förutsättningar som ökad globalisering ger människor att röra sig över nationsgränser. I detta sammanhang finns även ett omfattande internationellt regelverk som de svenska systemen har att förhålla sig till. Inte minst gäller detta i förhållande till EU-rätten men även andra internationella regelverk i form av multilaterala konventioner och bilaterala sociala avtal är av betydelse. Mina förslag och bedömningar syftar till att skapa ett tydligt, hållbart och lättillgängligt regelverk för vilka situationer som en person kan omfattas av svensk social trygghet och skapa goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet samt en effektiv och rättsäker myndighetsadministration.

Den höga sociala ambitionsnivån i Sverige förutsätter en hög sysselsättningsnivå för att systemen ska kunna finansieras. Mot denna bakgrund är det viktigt att systemen så långt möjligt utformas så att deltagande i arbetslivet främjas. Den så kallade arbetslinjen måste därför beaktas vid utformningen av systemen och de förslag som läggs fram inom ramen för utredningen. Alla förändringar avseende förutsättningarna att omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen

---

<sup>1</sup> SOU 2015:21, s. 235.

måste värna försäkringsmässigheten och den finansiella hållbarheten i dessa system.

## 16.1 Utmaningar för de sociala trygghetssystemen i en allt mer globaliserad värld

**Bedömning:** De svenska sociala trygghetssystemen måste vara väl anpassade för de möjligheter och de utmaningar som följer av ökad globalisering med en allt mer integrerad världsekonomi och en ökad gränsöverskridande personrörlighet. Utifrån dessa utmaningar behövs ett tydligt regelverk för vad som krävs för att omfattas av svensk social trygghet, som underlättar för enskilda att få en uppfattning om sitt försäkringsskydd och som möjliggör en rättsäker och effektiv administration. Villkoren för att omfattas av de sociala trygghetssystemen behöver utvecklas mot denna bakgrund.

Skälen för bedömningen: Ökad gränsöverskridande rörlighet ökar kraven på väl fungerande välfärdssystem. De ändrade förutsättningarna, bl.a. i form av ändrade migrations- och arbetsmönster, demografiska förändringar samt nya företagsstrukturer tillsammans med övriga effekter som uppstår till följd av den ökande globaliseringen, skapar delvis nya behov avseende de sociala trygghetssystemens utformning.

Den gränsöverskridande personrörligheten till och från Sverige har ökat under de senaste 20 åren och denna utveckling bedöms fortsätta. Under de kommande decennierna antas befolkningen i Sverige att komma att öka från dagens 10 miljoner personer till drygt 13 miljoner år 2060.<sup>2</sup> Befolkningsökningen förklaras med en i europeiskt perspektiv hög nativitet, stigande medellivslängd men även en betydande migration till landet.

Globaliseringen, och den migration som följer i dess spår, har stor inverkan på den svenska samhällsutvecklingen. Migrationen inom Europeiska unionen (EU) ökar liksom migrationen till och från länder utanför EU, s.k. tredje land. Samtidigt har den traditionella

---

<sup>2</sup> SOU 2015:104, s. 54.

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 och arbetar 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 över nationsgränserna 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 i kraft sedan år 2008 innebär ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring från länder utanför EU och Europeiska Ekonomiska samarbetsområdet (EES).<sup>3</sup> 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.

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 genom att de utgår från väl definierade, lättförståliga och stabila principer. Det gäller exempelvis för att kunna avgöra när en person ska omfattas av de sociala trygghetssystemen, under vilka omständigheter förmåner kan betalas ut till personer bosatta i tredje land och kopplingen mellan rättigheter och skyldigheter i systemen.

Enligt fördraget om europeiska unionens funktionssätt 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.

För att underlättatillgången till social trygghet för personer som rör sig till eller från Sverige behövs ett tydligt och väl fungerande

---

<sup>3</sup> Främst 6 kap. Utlänningslagen (2005:716).

regelverk. Ett sådant regelverk kan skapa förutsättningar för att Sverige fortsatt kan vara ett attraktivt land för bl.a. arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare. Ett väl utformat nationellt system som inte försvårar rörlighet är särskilt viktigt, inte minst då den demografiska utvecklingen gör att Sverige, liksom många andra länder, i framtiden kommer att behöva ytterligare arbetskraft.

De svenska sociala trygghetssystemen måste vara väl anpassade för de möjligheter och de utmaningar som följer av ökad globalisering med en allt mer integrerad världsekonomi och en ökande gränsöverskridande personrörlighet. Utifrån dessa utmaningar och de möjligheter som ligger i denna utveckling behövs ett tydligt regelverk för vad som krävs för att omfattas av svensk socialtrygghet och som underlättar för enskilda att få en uppfattning av sitt försäkringsskydd och som möjliggör en rättsäker och effektiv administration. Villkoren för att omfattas av de sociala trygghetssystemen behöver utvecklas mot denna bakgrund.

## 16.2 Stabila och hållbara välfärdssystem förutsätter att tilliten till systemen upprätthålls

**Bedömning:** Tilliten till de sociala trygghetssystemen ligger på en hög nivå. De åtgärder som behöver vidtas med anledning av gränsöverskridande personrörlighet bör utformas så att denna tillit upprätthålls.

**Skälen för bedömningen:** Det svenska samhället präglas i ett internationellt perspektiv av en hög grad av tillit. Detta gäller både såväl mellan individer som mellan individer och institutioner. Tilliten till de sociala trygghetssystemen ligger på en hög och stabil nivå.<sup>4</sup> Viktiga aspekter för ett bevarande av den höga tilliten till de svenska sociala trygghetssystemen är att de även fortsättningsvis uppfattas som rättvisa och att de administreras på ett rättsäkert och effektivt sätt. De sociala trygghetssystemen kan sägas vara en del av ett samhällskon-

---

<sup>4</sup> Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbets-skade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010, Underlagsrapport till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, SOU 2015:21.

trakt där viljan att betala för systemen är avhängig att föreställningen om att systemet fungerar som avsett.

Det har i debatten ibland framförts att de svenska sociala trygghetssystemen skulle vara mer öppna för "social turism" än andra länders system. Det huvudsakliga argumentet för detta anses vara att bara det faktum att man blir bosatt i Sverige ger en omedelbar tillgång till hela det sociala trygghetssystemet mer eller mindre omedelbart i samband med bosättningen. Jag har dock inte funnit indikationer på att människor i någon betydande omfattning bosätter sig i Sverige i enbart i syfte att få tillgång till de sociala trygghetssystemen. Dessutom får man inte tillgång till samtliga delar av trygghetssystemen enbart på grund av bosättning här i landet eftersom arbete också är ett krav för vissa förmåner. Det finns t.ex. regler kring inkomstunderlag och de inkomstrelaterade förmånerna som i praktiken gör att det kan finnas begränsningar för tillgången till de arbetsbaserade förmånerna för personer som kommer till Sverige, särskilt för dem som kommer från tredje land. Ett exempel på detta är kravet på att ett arbete i Sverige kan antas vara minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande för att en sjukpenninggrundande inkomst ska kunna fastställas.<sup>5</sup>

Även organiserad brottslighet i syfte att undvika att betala socialavgifter och skatt kan påverka den finansiella stabiliteten för de sociala trygghetssystemen. Detta är ett problem som uppmärksammats i flera länder.<sup>6</sup>

EU-regelverket om utsändning av arbetstagare och egenföretagare är en avvägning mellan att underlätta fri rörlighet på den gemensamma marknaden och behovet av att upprätthålla gällande villkor på den nationella arbetsmarknaden. Det finns indikationer på att regelverket kan vara svårt att upprätthålla och kontrollera i praktiken innebärande att alla arbetsgivare som borde betala svenska socialavgifter i praktiken inte gör det. Detta riskerar att leda till en osund konkurrenssituation då skillnaden för de sociala kostnaderna därmed kan vara stora (social dumpning). Det finns även exempel på att utsända arbetstagare blir utnyttjade med mycket dåliga arbetsvillkor och i praktiken ett i det närmaste obefintligt socialt skydd.

---

<sup>5</sup> SFB 25 kap. 3 §

<sup>6</sup> Se. t.ex. SOMO (2016). *The impact of letterbox-type practices on labour rights and public revenue.*



Min bedömning är att graden av ”social turism” och organiserad brottslighet mot välfärdssystemen inte kan sägas vara, av en sådan omfattning att de utgör ett direkt hot mot den finansiella stabiliteten för de svenska sociala trygghetssystemen. Över tiden har den gränsöverskridande personrörligheten sammantaget gett ett finansiellt överskott sett till relationen mellan inbetalda socialavgifter samt skatter och utgifter från systemen för personer som bosätter sig i Sverige, då de flesta av dessa arbetar och nyttjandegraden av välfärdssystemen inte är högre än för andra grupper. För att detta ska fortsätta gälla i framtiden måste sysselsättningsgraden öka för de grupper med låg utbildningsnivå, som migrerar till Sverige och bosätter sig här.<sup>7</sup>

Frågeställningen om ”social turism” och organiserad brottslighet mot välfärdssystemen är dock inte enbart finansiell utan kan även påverka tilliten till systemen. En föreställning om att personer får tillgång till svensk social trygghet på ett orättmätigt sätt utan att själva bidra i tillräcklig omfattning kan i sig innebära en försvagning av hela det sociala kontrakt som trygghetssystemen kan sägas vara en del av. Tilliten kan skadas även om den egentliga finansiella belastningen är liten på systemnivå. Det är därför viktigt att tillgången till de svenska sociala trygghetssystemen är reglerad på ett tydligt och transparent sätt så att rättigheter och skyldigheter klart framgår och kan upprätthållas och möjligheterna till social turism och organiserad brottslighet mot trygghetssystemen motverkas.

I samband med att personer kommer till Sverige behövs en effektiv och rättssäker administration för att avgöra om en person ska anses bosatt i landet. Det är också nödvändigt med ett väl avvägt kontrollsystem i samband med beslut och utbetalningar av förmåner.

Mot denna bakgrund är min bedömning att de åtgärder som behöver vidtas med anledning av gränsöverskridande personrörlighet när det gäller villkoren för att omfattas av svensk social trygghet bör utformas så att tilliten till de svenska sociala trygghetssystemen upprätthålls.

---

<sup>7</sup> SOU 2015:104, bilaga 6, s. 74 ff.

### 16.3 Principerna för de svenska sociala trygghetssystemen bör inte förändras

**Bedömning:** De allmänna svenska sociala trygghetssystemen kan sägas utgå från tre principer; universell tillgång för alla, individuella rättigheter samt solidarisk finansiering via socialavgifter och skatter. Dessa principer har varit synnerligen stabila under lång tid och har en stark folklig förankring. Det finns inte skäl att ändra dessa principer utifrån perspektivet gränsöverskridande personrörlighet.

**Skälen för bedömningen:** De svenska sociala trygghetssystemen har vissa egenskaper som särskiljer dem från motsvarande system i många andra stater i Europa. Skyddet syftar till att omfatta alla som är bosatta i landet och rättigheterna ges normalt till den enskilde som individ. Det sociala trygghetssystemet finansieras solidariskt via socialavgifter och skatter. Detta särskiljer det svenska systemet från framför allt stater med system som mer bygger på Bismarckmodellen eller Beveridgemodellen. Bismarckmodellen innebär att trygghetssystemen är kopplade till att en individ ingår i en viss yrkesgrupp och där inbetalda avgifter kan krävas för att försäkringsskyddet ska gälla. I Bismarckmodellen kan även familjemedlemmars sociala skydd härledas till den yrkesaktives medlemskap i trygghetssystemen. Beveridgemodellen ger ett skattefinansierat grundskydd för alla och har få inkomstrelaterade inslag.

Den universella utformningen av de svenska sociala trygghetssystemen har i ett internationellt perspektiv inneburit en mycket hög täckningsgrad, det vill säga en mycket hög andel av befolkningen har haft ett socialt skydd. I många andra länder har skyddet i ett historiskt perspektiv varit betydligt mer ojämnt fördelat och där vissa grupper helt eller delvis saknat skydd. Denna universella egenskap, att "alla" omfattas av de sociala trygghetssystemen, är ett starkt kännetecken för den svenska välfärdsmodellen och det skulle innebära en mycket stor förändring att införa någon annan princip, t.ex. krav på betalda försäkringspremier eller medborgarskap. Sådana förändringar innebär som jag ser det en risk att täckningsgraden skulle falla och i och med detta att skillnaderna i socialt skydd skulle öka för de som är bosatta i landet. Ökade skillnader i det sociala skyddet mellan olika

grupper riskerar minska tilliten till systemen och innebära sämre möjligheter att uppnå t.ex. fördelningspolitiska mål.

Förmånerna i de sociala trygghetssystemen har i Sverige en stark betoning av individuella rättigheter. Det är individen som är berättigad till social trygghet i enlighet med de villkor som de olika systemen anger vare sig det handlar om tillgång till vård eller ett inkomstbortfallskydd vid t.ex. sjukdom. Rättigheter till förmåner inom den sociala tryggheten följer således i de allra flesta fall inte genom härledning, t.ex. via sin make, maka eller partner eller genom att ingå en familj, som förekommer i många andra europeiska länder.

Det finns vissa undantag från individuellt baserade rättigheter i socialförsäkringsbalken (SFB). Sedan länge gäller att individer kan omfattas av social trygghet i egenskap av familjemedlem till en person som har rätt till att omfattas av social trygghet, t.ex. efterlevandeförmåner enligt avd. G i SFB och av medföljande familjemedlemmar enligt 5 kap. 8 § SFB. Trots dessa undantag så ger ändå den samlade bilden av det svenska sociala trygghetssystemet en stark betoning av individuellt baserade rättigheter.

De sociala trygghetssystemen finansieras med socialavgifter och skatter. Den svenska modellen för social trygghet innebär att den direkta kopplingen mellan inbetalda avgifter för en individ och tillgången till ett försäkringsskydd kan sägas vara svagare än i många andra europeiska länder. Undantaget för detta är ålderspensionssystemet i form av inkomstpension och premiepension där inbetalda avgifter genererar individuella pensionsrätter i form av inkomstpension och premiepension. I Europa finns det dock en mycket stor variation i sättet att finansiera social trygghet och flertalet stater har en mix av olika finansieringskällor, från skatt på arbete eller kapital till avgifter med mer eller mindre individuell koppling. Den relativt svaga kopplingen mellan avgifter och förmåner på individnivå i Sverige bör dock inte ses som att de svenska sociala trygghetssystemen därmed inte är försäkringsmässiga.

Försäkringsmässighet är inte ett entydigt begrepp och allmänna obligatoriska försäkringar för att hantera olika sociala risker är inte samma sak som privata försäkringar på en marknad men, är enligt min mening, lika fullt försäkringar. De allmänna systemen finns just för att privata marknadslösningar ur ett samhällsperspektiv inte anses kunna ge ett tillräckligt bra skydd för tillräckligt många till en rimlig kostnad. Sveriges sätt att finansiera social trygghet är effektivt och

har hög legitimitet, och min bedömning är att det inte finns skäl till större principiella förändringar av detta.

Som nämnts inledningsvis i detta kapitel har de svenska sociala trygghetssystemen under lång tid framgångsrikt bidragit till att bekämpa fattigdom, förbättra folkhälsan och medverkat till en mer rättvis fördelning av de ekonomiska resurserna i Sverige. De har därmed bidragit till både social sammanhållning och ekonomisk tillväxt. Det finns ett brett politiskt stöd för denna grundläggande syn på systemen bland partierna i riksdagen, vilket senast kom till uttryck i den parlamentariska socialförsäkringskommittén som presenterade sitt betänkande år 2014. Tilliten till systemen har historiskt legat på en hög nivå och gör så även nu.

Den här utredningen är inriktad på utmaningar för de sociala trygghetssystemen vid gränsöverskridande personrörlighet. En förändring av principerna för hur de sociala trygghetssystem är uppbyggda skulle beröra alla försäkrade, inte bara den i sammanhanget relativt begränsade gruppen av personer som rör sig till och från Sverige. Min uppfattning är att förändringar av dessa principer måste utgå från ett mycket bredare perspektiv än enbart det gränsöverskridande, något som ligger utanför den här utredningens uppdrag. Jag bedömer också, utifrån de överväganden som den nyligen genomförda parlamentariska socialförsäkringsutredningen har gjort, att det för närvarande saknas politiskt stöd för den typen av genomgripande förändringar. Mot denna bakgrund är min bedömning att de anpassningar som behöver göras av de sociala trygghetssystemen med anledning av gränsöverskridande personrörlighet bör bygga på principerna om universell tillgång för alla, individuella rättigheter samt solidarisk finansiering via socialavgifter och skatter.

#### 16.4 Bosättning och arbete bör fortsätta vara grunden svensk social trygghet och rätt till förmåner

**Bedömning:** Bosättning och arbete bör även fortsättningsvis vara de huvudsakliga grunderna för att omfattas av den sociala tryggheten i Sverige, samtidigt finns det skäl att förtydliga och anpassa regelverket kring bosättning respektive arbete i syfte att både upprätthålla tilliten till systemen och vid behov underlätta gränsöverskridande rörlighet samt möjliggöra en effektiv och

rättssäker administration. Villkoren för att få ta del av förmåner inom svensk social trygghet bör så långt som möjligt förutsätta att en person vistas lagligen i landet.

**Skälen förbedömningen:** Historiskt har tillgången till svensk social trygghet i huvudsak varit bosättningsgrundad, det vill säga för att få del av skyddet måste man vara bosatt i Sverige. Genom att arbeta i Sverige har det bosättningsbaserade sociala skyddet sedan länge dessutom kompletterats med inkomstrelaterade ersättningar vid t.ex. ålderdom, arbetsskador eller sjukdom. Utredningens uppdrag är formulerat så att det omfattar de sociala trygghetssystemen i form av socialförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och hälso- och sjukvård. Bosättning eller arbete utgör grunden för att omfattas av dessa tre sociala trygghetssystem. Det finns dock skillnader mellan systemen, både när det gäller den exakta innebörden i dessa begrepp och hur explicit villkoren för att omfattas av systemen uttrycks i lagstiftningen som reglerar respektive system.

Socialförsäkringen gäller för försäkrade som uppfyller SFB:s krav i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter samt gällande krav på försäkringstider.<sup>8</sup> Socialförsäkringen har dessutom en uppdelning i bosättningsbaserade respektive arbetsbaserade förmåner.<sup>9</sup> I socialförsäkringen är det således reglerat under vilka perioder en enskild är försäkrad.

Arbetslöshetsförsäkringen, däremot, innehåller endast villkor för rätt till ersättning, försäkringsskyddet följer därmed endast indirekt av ersättningsvillkoren. Arbetslöshetsförsäkringen kan därför sägas vara arbetsbaserad, om än indirekt. Arbetslöshetsförsäkringen innehåller inga bosättningsbaserade delar.<sup>10</sup>

En god hälso- och sjukvård ska erbjudas till dem som är bosatta inom ett landsting.<sup>11</sup> En god hälso- och sjukvård ska även erbjudas dem som, utan att vara bosatt här, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

---

<sup>8</sup> 3 § 4 kap. SFB.

<sup>9</sup> 5 kap. och 6 kap. SFB.

<sup>10</sup> 12 §, ALF (1997:238).

<sup>11</sup> Föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43, 8 kap. 1 § HSL.

(förordning 883/2004).<sup>12</sup> Tillgång till hälso- och sjukvård är således i de allra flesta fall kopplat till att vara bosatt i Sverige, men det finns situationer när personer som inte bor (i folkbokföringslagens mening) men arbetar i Sverige, enligt förordning 883/2004, kan ha tillgång till hälso- och sjukvård, som landstingen ansvarar för inom det allmänna sjukvårdssystemet, här i landet.

Tanken att alla oavsett ekonomiska förutsättningar eller andra sociala aspekter ska ha tillgång till social trygghet är fast förankrad i Sverige. Den grund som under lång tid har gällt, att de som är bosatta eller arbetar i Sverige också ska ha tillgång till den sociala tryggheten i landet är som jag ser det en rimlig princip, som har gällt under lång tid. Samtidigt är det rimligt att det finns tydliga avgränsningar i tillgången till svensk social trygghet för dem som inte uppfyller villkoren för att anses vara bosatta eller arbeta här.

Det är upp till Sverige att bestämma villkoren för att omfattas av de sociala trygghetssystemen givet det ramverk som den internationella rätten ger. Sverige är en del av EU och har även ingått multi- och bilaterala sociala konventioner och avtal. Sverige har även ratificerat ett antal FN-konventioner som därmed måste uppfyllas.

Jag anser mot bakgrund av detta att bosättning och arbete även fortsättningsvis bör vara de huvudsakliga grunderna för att omfattas av den sociala tryggheten i Sverige samtidigt som dessa grunder för att omfattas förtydligas som en konsekvens av de förändrade behoven i samband med en allt mer omfattande gränsöverskridande personrörlighet. Förändringar bör också utformas så att de skapar förutsättningar för en effektiv och rättsäker administration.

#### **16.4.1 Bosättning som grund för att omfattas av de sociala trygghetssystemen och rätt till förmåner**

Bosättning i landet är ett grundläggande villkor för att omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen och därmed en förutsättning för att få tillgång till förmåner inom ramen för dessa system. Det är således av stor vikt att kunna bedöma och fastställa under vilka förutsättningar och när en person anses bosatt i Sverige. Möjligheten att fastställa om en person är bosatt i Sverige regleras i flera olika lagstiftningar och

---

<sup>12</sup> Förslagen lydelse i prop. 2016/17:43, 8 kap. 2 § HSL.

fyller delvis olika syften. Krav på bosättning finns bland annat i folkbokföringslagen (1991:481), SFB, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m., (läkemedelsförmånslagen) samt tandvårdslagen (1985:125). Därutöver finns bosättningsbegrepp som endast är tillämpliga i gränsöverskridande situationer. Dessa regleras av EU-rätten eller genom olika bilaterala avtal.<sup>13</sup> Särskilt viktiga för internationell social trygghet är det EU-rättsliga bosättningsbegreppet i samordningsbestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>14</sup> samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 (förordning 987/2009)<sup>15</sup>. Vidare har 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 och om ändring av förordning (EEG) nr. 1612/68 och upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet)<sup>16</sup> betydelse för rätten att bosätta sig i en medlemstat.

Det nuvarande bosättningsbegreppet i SFB innebär att en person, enligt huvudregeln, anses bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist i landet (5 kap. 2 § SFB). Enligt 5 kap. 3 § första stycket SFB ska den som kommer till Sverige och kan antas att vistas här under längre tid än ett år anses vara bosatt i landet.

För att ha tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige krävs enligt hälso- och sjukvårdslagen i princip att en person är bosatt i Sverige. Av förarbetena framgår att folkbokföringen är vägledande i fråga om bosättning och tillgång till hälso- och sjukvård. Genom att vårdgivare kontrollerar om en person finns registrerad som folkbokförd kan de som regel bedöma vilken tillgång till hälso- och sjukvård denne bör ha (all subventionerad vård, enbart nödvändig vård etc.). Utvecklingen inom EU-rätten har dock gjort att det inte är möjligt att ställa krav på att en person ska vara folkbokförd för att han eller hon ska anses

<sup>13</sup> De bilaterala avtalen hänvisar till de nationella bosättningsbegreppen i de fördragsslutande staterna.

<sup>14</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>15</sup> EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

<sup>16</sup> EUT L 158/77, 30.4.2004, s. 77–123.

ha tillgång till hälso- och sjukvård (om det rör sig om gränsöverskridande situationer som omfattas av samordningsbestämmelserna). De svenska villkoren för folkbokföring kan i vissa situationer hamna i konflikt med EU-rätten. I sådana situationer ska den sistnämnda tillämpas.

Det nuvarande regelverket för bosättning i Sverige är komplext och kan i vissa fall göra det svårt för enskilda som kommer till eller lämnar Sverige att bedöma om de omfattas av de sociala trygghetssystemen eller inte. För de ansvariga myndigheterna är regelverket ofta svårt att tillämpa på ett enhetligt sätt och tillämpningen har över tiden utvecklats så att det kan ifrågasättas om den i tillräcklig omfattning beaktar alla relevanta omständigheter vid bedömningen av om en person ska anses bosatt i Sverige, vilket är något Europeiska kommissionen har kritiserat Sverige för.

Redan EES-avtalet begränsade möjligheterna att ha särskilda krav för utländska medborgare rörande tillgången till de sociala trygghetssystemen. Sveriges medlemskap i den Europeiska gemenskapen från den 1 januari 1995 innebär därför i princip inte någon förändring i detta avseende.

Det kan anses som rimligt att villkoren för att få tillgång till förmåner inom svensk social trygghet så långt möjligt ska förutsätta att en person vistas lagligen i landet. Med detta sagt måste regelverket utformas på ett sådant sätt att personer som vistas i Sverige, särskilt när vistelsen är under längre tid, ändå har ett socialt skydd som garanterar grundläggande mänskliga rättigheter. En situation där personer befinner sig i Sverige utan ha ett adekvat socialt skydd, särskilt vad gäller tillgången till hälso- och sjukvård är enligt min mening inte acceptabel för ett välfärdssamhälle som det svenska.

De förändringar som görs får dock inte innebära att Sverige åsidosätter sina åtaganden mot internationella överenskommelser rörande mänskliga rättigheter.

#### **16.4.2 Arbete som grund att omfattas av social trygghet och rätt till förmåner**

Att arbeta i Sverige är ett grundläggande villkor för att tillhöra de arbetsbaserade delarna av de sociala trygghetssystemen och få tillgång till arbetsbaserade förmånerna. Det handlar exempelvis om sjukpenning, graviditetspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå, in-



komstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning. Allmänt när det gäller de krav som kan ställas i förhållande till att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen i SFB är att arbetstagaren uppfyller bestämmelserna om försäkringstider. För arbetstagare kan det ställas krav på arbetstillstånd, men i övrigt finns inga särskilda kvalificeringsvillkor för att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen. För att kunna få en arbetsbaserad förmån beviljad finns krav på inkomst, som ligger till grund för förmånsbeloppet.

Det finns ingen närmare definition av begreppet förvärvsarbete i SFB. I förarbetena ges viss ledning för att kunna avgöra vad som räknas som förvärvsarbete. Oavsett om man är arbetstagare, egenföretagare eller uppdragstagare i Sverige som utför förvärvsarbete är det försäkringsgrundande.<sup>17</sup>

Arbetslöshetsförsäkringen innehåller endast villkor för rätt till ersättning, försäkringsskyddet följer därmed endast indirekt av ersättningsvillkoren. Arbetslöshetsförsäkringen kan därför sägas vara arbetsbaserad, om än indirekt.

För att omfattas av den sociala tryggheten genom arbete i Sverige är det angeläget att arbetet som utförs är av sådant innehåll och omfattning att det på ett rimligt sätt kan sägas ge en verklig anknytning till arbetsmarknaden. Detta är enligt min mening särskilt viktigt när det gäller gränsöverskridande personrörlighet. Möjligheterna att tydligare definiera begreppet förvärvsarbete och olika arbetsformer bör därför övervägas. Av samma skäl bör behovet av förändringar rörande kvalifikationsvillkor för att omfattas av den sociala tryggheten samt efterskyddstiden övervägas.

Den svenska ekonomin är djupt integrerad i världsekonomin. Många svenska företag verkar på den globala marknaden. För dessa företag är det viktigt att personal som är utsända har en adekvat social trygghet. Även egenföretagare bedriver verksamhet utomlands och har då behov av ett bra socialt skydd. Behovet av förändringar av de regler som finns för fortsatt skydd vid utsändning bör därför övervägas. I detta sammanhang bör möjligheterna att införa någon form av frivillig försäkringslösning övervägas.

---

<sup>17</sup> Detsamma gäller för lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238).

## 17 Tillämplig lagstiftning i gränsöverskridande situationer

### 17.1 Bedömning av huruvida en person omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen vid gränsöverskridande situationer

För personer i olika gränsöverskridande situationer finns olika internationella, europeiska, nordiska och bilaterala regelverk och avtal som syftar till att ge dessa personer socialt trygghetsskydd. En gränsöverskridande situation kan omfatta många olika grupper av personer som rör sig över landsgränserna av många olika anledningar, som exempelvis arbete, studier eller bosättning.

Grundprincipen vid samordning i gränsöverskridande situationer är att endast en stats lagstiftning ska vara tillämplig. Syftet med att endast en stats lagstiftning ska gälla är att ingen ska stå utan socialt skydd, men heller inte omfattas av fler än en stats sociala trygghetssystem. Detta kräver att de berörda staterna samarbetar så att den enskilde inte går miste om rättigheter när han eller hon bosätter sig eller arbetar i en annan stat. Inom Europeiska unionen (EU), Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Norden finns ett väl utvecklat regelverk som reglerar detta.

#### 17.1.1 Bedömningsförfarandet

Huruvida och i vilken omfattning en person i en gränsöverskridande situation som bor, vistas eller arbetar i Sverige och/eller i en eller flera andra stater (tillfälligt eller tillsvidare) ska omfattas av de sociala trygghetssystemen i Sverige ska bedömas utifrån samordningsbestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygg-

hetssystemen (förordning 883/2004)<sup>1</sup> och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009)<sup>2</sup>, bilaterala avtal eller svensk nationell rätt.

Eftersom EU-rätten är överordnad både svensk rätt och avtal om social trygghet<sup>3</sup> kan ett första steg vid fastställandet av gällande lagstiftning i olika gränsöverskridande situationer vara att undersöka huruvida EU:s samordningsbestämmelser inom social trygghet ska tillämpas i det aktuella fallet. I 2 kap. 5 § socialförsäkringsbalken (SFB) anges att unionsrätten, avtal om social trygghet eller andra avtal som ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar i tillämpligheten av balken. Även 3 § i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring stadgar att rätt till ersättning har endast personer som i Sverige uppfyller ersättningsvillkoren enligt denna lag, om inte något annat följer av förordning 883/2004. Någon motsvarande paragraf finns inte i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Om EU-rätten inte är tillämplig i det aktuella fallet bör det fastställas om något av de gällande avtalen om social trygghet är tillämplig. De olika bilaterala avtalen har bestämmelser om vilket lands lagstiftning som den berörda personen ska omfattas av. Vissa avtal om social trygghet kan vara begränsade till att enbart omfatta medborgare i något av de avtalsslutande länderna, medan andra kan ha en vidare personkrets. De avtal som Sverige har slutit med olika länder redovisas i kapitel 13. Det är viktigt att notera i sammanhanget att bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i de bilaterala avtalen enbart får betydelse för de förmåner som avtalet reglerar. I övriga fall är svensk lagstiftning tillämplig.

---

<sup>1</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>2</sup> EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

<sup>3</sup> Tidigare har dessa benämnts konventioner.

### 17.1.2 Bedömningsprocess

Bedömningen om tillämplig lagstiftning och huruvida en person omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen i gränsöverskridande situationer ska som regel göras utifrån en specifik bedömningsprocess, som redovisas nedan.

Innan det mer specifikt redogörs för denna bedömningsprocess är det viktigt att belysa att det finns många olika begrepp för de olika bedömningsstegen som florerar i dagligt tal, men även i förarbeten, akademiskt litteratur och på myndighetsnivå, såsom försäkringstillhörighet och lagval, som inte används i den svenska lagstiftningen eller i förordningarna 883/2004 och 987/2009. För att ge en så tydlig beskrivning som möjligt har jag därför valt att använda mig av begrepp som ligger så nära gällande lagstiftning som möjligt. Det är också viktigt att påpeka att detta är en genomgång av det teoretiska ramverket och att det i den praktiska tillämpningen kan se något annorlunda ut, bland annat beroende på vilket socialt trygghetssystem som berörs. Det vill säga att vissa delar av bedömningsförfarandet kan överlappa eller inte kan bedömas oberoende av varandra.

#### Bedömning av tillämplig lagstiftning

*Personer som omfattas av förordningarna 883/2004 och 987/2009*

Reglerna om tillämplig lagstiftning vilar huvudsakligen på två principer, dels den ovan nämnda principen att enbart en medlemsstats lagstiftning ska tillämpas (*single state rule*), dels att den tillämpliga lagstiftningen är arbetsstatens lagstiftning (*lex loci laboris-principen*). Arbetsstatens lagstiftning gäller för både anställda och egenföretagare. En person som inte omfattas av arbetsstatens lagstiftning omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där hon eller han är bosatt (*lex loci domicilii*). Bosättningsstatens lag är även tillämplig för vissa arbetslösa personer. Det finns dessutom undantag eller särskilda regler gällande tillämplig lagstiftning för bland annat personer som sänds ut för att arbeta en kortare tid i en annan medlemsstat, för personer som arbetar i två eller flera medlemsstater, eller om en arbetstagare har flera arbetsgivare.

*Personer som inte omfattas av förordningarna 883/2004 och 987/2009*

I gränsöverskridande situationer där förordningarna 883/2004 och 987/2009 inte är tillämpliga är antingen bilaterala avtal, som Sverige ingått med andra länder, eller svensk lagstiftning tillämplig. I gränsöverskridande situationer som omfattas av bilaterala avtal regleras det i avtalen vilken stats lagstiftning som är tillämplig. För personer som inte omfattas av de bilaterala avtalen är detta steg inte aktuellt eftersom svensk lagstiftning är tillämplig.

### Villkor för att omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen

Om den svenska lagstiftningen är tillämplig ska en bedömning göras huruvida personen i fråga omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen, det vill säga om han eller hon uppfyller *villkoren för att omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen*. Om så inte bedöms vara fallet kan alltså svensk lag anses vara tillämplig utan att en person omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen eftersom denne inte uppfyller de specifika villkoren.<sup>4</sup>

Villkoren i den nationella lagstiftningen ska inte vara diskriminerande, utan unionsrätten ska respekteras.<sup>5</sup>

### Villkor för rätten till förmåner från de svenska sociala trygghetssystemen

Om en person bedöms omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen kan det bli aktuellt att gå vidare till att bedöma huruvida han eller hon *uppfyller de specifika villkoren för att få en förmån från de svenska sociala trygghetssystemen*. Inom arbetslöshetsförsäkringen gäller detta arbets- och medlemsvillkoret samt övriga allmänna villkor. Rätten till förmån utifrån de specifika förmånsvillkoren regleras i det nationella regelverket.

Det är dock viktigt i detta sammanhang att understryka att även om svensk lagstiftning bedöms som tillämplig och om en person

---

<sup>4</sup> En person måste uppfylla krav på socialförsäkringsskydd i 5–7 kap. SFB för respektive förmån.

<sup>5</sup> Skäl 17 a i förordning 883/2004 och artikel 4 i förordning 883/2004.

bedöms omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen så innebär det inte per automatik att han eller hon har rätt till en förmån.

## 17.2 Möjligheten till intyg om att omfattas av social trygghet i Sverige i gränsöverskridande situationer

När det gäller gränsöverskridande situationer inom EU/EES anges i förordning 987/2009 att den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning enligt avdelning II i grundförordningen blir tillämplig, ska underrätta den berörda personen och, i förekommande fall, personens arbetsgivare om de skyldigheter som föreskrivs i den lagstiftningen. Vidare framgår att på begäran av den berörda personen eller av arbetsgivaren, ska den behöriga institutionen utfärda ett intyg om att sådan lagstiftning är tillämplig.<sup>6</sup>

Inom EU/EES finns standardiserade intyg som är framtagna för olika situationer, exempelvis intyg om tillämplig lagstiftning när en person är utsänd eller arbetar i flera länder samtidigt (A1), intyg om rätt till sjukvård för personer som inte bor i det land de är försäkrade (S1), det europeiska sjukförsäkringskortet eller intyg om uppgift om de försäkringsperioder som ska ingå i beräkningen av arbetslöshetsförmåner (U1). Därutöver finns vissa nationella intyg som stadgar huruvida en person omfattas av de nationella sociala trygghetssystemen i Sverige, som exempelvis inom hälso- och sjukvårdsområdet. En person ska med stöd av artikel 19.2 i förordning 987/2009 alltid ha rätt till ett intyg.<sup>7</sup>

Gällande gränsöverskridande situationer utanför EU/EES finns särskilda intyg för personer från länder som Sverige har ingått ett avtal om social trygghet med. På samma sätt som vid utsändning med tillämpning av förordning 883/2004 ska en person som sänds ut med tillämpning av avtal om social trygghet ha med sig ett intyg som visar att han eller hon är utsänd.

Försäkringskassan bedömer i dag om en person omfattas av svensk social trygghet med stöd av förordning 883/2004 (med ett undantag,

---

<sup>6</sup> Artikel 19.

<sup>7</sup> Försäkringskassans vägledning 2004:1 s. 128.

11.3 c i förordningen). Försäkringskassan prövar även om en person omfattas av svensk lagstiftning enligt avtal med annan stat.

### 17.2.1 Rätt till beslut och intyg om en person är försäkrad enligt SFB

**Förslag:** Det ska införas en rätt för en enskild att på begäran få prövat han eller hon uppfyller villkoren i 4 kap. 3 § SFB. Om villkoren är uppfyllda ska Försäkringskassan utfärda ett intyg. Det ska även införas en rätt att överklaga beslutet.

En rätt att överklaga beslut som är utfärdade med stöd av avtal om social trygghet ska också införas.

**Skälen för förslaget:** I dag prövas som regel om en enskild är försäkrad enligt SFB först i samband med att denne ansöker om en socialförsäkringsförmån. Jag anser att det, för den enskildes rättsäkerhet, ska införas en bestämmelse i SFB som innebär att han eller hon ska kunna få prövat om villkoren i 4 kap. 3 § SFB är uppfyllda. Om villkoren är uppfyllda ska Försäkringskassan utfärda ett intyg. Detta är särskilt viktigt i gränsöverskridande situationer som ofta medför förändringar i den enskildes sociala trygghetsskydd. Vilken lagstiftning som är tillämplig i dessa fall är bland annat beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det betyder att det kan vara svårt för den enskilde att bedöma om han eller hon är försäkrad i Sverige.

Vidare när det gäller utsändning från Sverige har Svenskt Näringsliv informerat utredningen om att för vissa länder, exempelvis vissa regioner i Kina, har det ställts krav på att arbetstagare ska kunna uppvisa intyg, som visar att de omfattas av svensk lagstiftning om social trygghet. I dag finns inte något krav på eller författningsstöd i SFB för att utfärda intyg gällande utsändning till länder utanför EU/EES, om det inte gäller intyg till ett land som Sverige har ett avtal om social trygghet med. Om en arbetstagare inte kan visa att denne omfattas av det svenska systemet kan det medföra att socialavgifter behöver betalas i två länder.

Jag bedömer således att det finns ett behov av en lagstiftad rätt för personer att på begäran få ett intyg som visar huruvida de är försäkrade enligt SFB. Mitt förslag medför att alla personer i gränsöver-

skridande situationer – både inom och utom EU/EES – vid behov kan begära ett intyg som visar om de är socialförsäkrade i Sverige.

Ett sådant intyg från Försäkringskassan skulle till exempel kunna användas av en utsänd arbetstagare till tredje land som är försäkrade i samband med utsändning från Sverige. Jag bedömer att det skulle underlätta för personer som ska tjänstgöra i länder med vilka Sverige inte har avtal om social trygghet, oavsett om de har en statlig arbetsgivare eller inte, eftersom det skulle medföra en större tydlighet och förutsägbarhet gällande vilket lands lagstiftning de kommer att tillhöra under utsändningstiden samt var socialavgifter ska betalas. Detta skulle även leda till att de inte längre kan bli dubbelförsäkrade eller riskerar att behöva betala socialavgifter i två länder. Därutöver anser jag att förslaget skulle bidra till att tydliggöra det generella intygsförändret eftersom personer i alla utsändningssituationer från Sverige skulle ges möjlighet till ett intyg.

Jag bedömer vidare att intyget vid behov även torde kunna användas som grund för tillgång till vård i Sverige för de personer som omfattas av samordningsförordningen och har Sverige som behörig stat, men som inte är folkbokförda i landet. Om dessa personer anses bosatta i Sverige, enligt mitt förslag i 5 kap. 3 § SFB, kan de också antas uppfylla kraven för tillgång till vård i Sverige enligt 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen, särskilt mot bakgrund av att kravet på ett års bosättning i 5 kap. 3 § tagits bort, samt att den föreslagna bosättningsbedömningen i hög grad står i överensstämmelse med den EU-rättsliga.

I dag är det möjligt att överklaga beslut i ärenden om intyg utfärdade i enlighet med förordning 883/2004 enligt 113 kap. 2 § andra stycket SFB. Samma möjlighet bör införas för de beslut om intyg som föreslås. Detta bör även gälla för beslut om intyg som utfärdats enligt avtal om social trygghet, vilka i dag endast kan överklagas enligt förvaltningslagen. Bestämmelsen kompletteras därför i dessa avseenden.

Jag bedömer avslutningsvis att det inte finns motsvarande behov för arbetslöshetsförsäkringen på grund av bland annat dess delvis frivilliga försäkringsgrund.



## Registrering och statistik

I SFB tas upp vissa situationer där den enskilde ska göra en anmälan till Försäkringskassan. Det är för den som bosätter sig och inte är folkbokförd i Sverige, den som arbetar utan att vara bosatt i Sverige, en utsänd statsanställd som avses i 5 kap. 4 § första stycket SFB och som inte är folkbokförd här i landet samt den som lämnar Sverige för tid som kan antas ha betydelse för socialförsäkringsskyddet.<sup>8</sup> Jag anser att det är viktigt att ha ett aktivt registreringsförfarande av denna grupp för att få en översyn av vilka som är bosatta och arbetar i Sverige utan att vara folkbokförda i landet. Det utgör även en viktig grund för uppföljning och kontroll.

Utöver att utvidga rättigheten för den enskilde att på begäran få ett intyg om han eller hon omfattas av svensk socialförsäkring, kan mitt förslag bidra till att ge en bättre framtida översikt av hur stort antal personer det gäller där Sverige har ett ansvar vad gäller den sociala tryggheten. Det är således sammantaget viktigt att Försäkringskassan fortsättningsvis för löpande statistik över hur många intyg som utfärdas, och på vilken grund, för att få en god bild av hur många utanför landets gränser som omfattas av svensk social trygghet och varför. Detta gäller även dem som är i en gränsöverskridande situation i Sverige.

---

<sup>8</sup> 110 kap. 43 och 44 §§ SFB.

## 18 Arbeta som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet

### 18.1 Arbeta som villkor för att omfattas av svensk socialförsäkring

Att arbeta i Sverige är ett grundläggande villkor för att tillhöra de arbetsbaserade delarna av de sociala trygghetssystemen och få tillgång till arbetsbaserade förmånerna. Det handlar exempelvis om sjukpenning, graviditetspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå, inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning. Allmänt när det gäller de krav som kan ställas i förhållande till att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen i socialförsäkringsbalken (SFB) är att arbetstagaren uppfyller bestämmelserna om försäkringstider. För arbetstagare kan det ställas krav på arbetstillstånd, men i övrigt finns inga särskilda kvalificeringsvillkor för att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen. För att kunna få en arbetsbaserad förmån beviljad finns krav på inkomst, som ligger till grund för förmånsbeloppet. Men när det gäller en situation inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och storleken på en kontantförmån ska beräknas avgörs det av regelverket hos den behöriga staten, vanligtvis arbetslandet. Om ersättningens storlek i den behöriga statens lagstiftning baseras på tidigare arbete under en specifik referensperiod och om inkomster har intjänats under den perioden i en annan medlemsstat än den behöriga institutionen, följer av vissa principer i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>1</sup> att faktiska in-

---

<sup>1</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

komster från den andra medlemsstaten behandlas som om de hade intjänats i den behöriga staten.<sup>2</sup> Jag noterar att de svenska reglerna om ett antagande om framtida inkomster inte passar in på någon av dessa.

När det är en gränsöverskridande situation i förhållande till en stat utanför EU/EES och där det inte finns bilateralt avtal om social trygghet tillämpas den svenska SFB för att bedöma arbete. När det gäller arbete och arbetstagarnas möjligheter att nyttja den fria rörligheten inom EU/EES för att arbeta i en annan medlemsstat är det reglerat i förordning 883/2004 samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009).<sup>3</sup> Gällande tredjelandsmedborgare är det viktigaste regelverket 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 (förordning 1231/2010)<sup>4</sup> eftersom det medför att tredjelandsmedborgare kan omfattas självständigt av förordning 883/2004 om samordning av social trygghet. Arbetstagarnas fria rörlighet regleras även i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (förordning 492/2011)<sup>5</sup>.

## 18.2 Förvärvsarbete i SFB

Den svenska lagstiftningen reglerar att arbete i Sverige är grunden för att en person ska tillhöra den svenska arbetsbaserade socialförsäkringen. Med arbete, enligt 6 kap. 2 § första stycket SFB avses, om inget annat särskilt anges, förvärvsarbete i verksamhet här i landet.

---

<sup>2</sup> Principerna om likställande och sammanläggning kan vara aktuella. För att underlätta en sådan beräkning finns i artikel 21.2–4 i förordning 883/2004 särskilda bestämmelser om hur förmånerna ska beräknas. Olika bestämmelser gäller beroende på om ersättningen baseras på en genomsnittsinkomst respektive avgiftsgrund eller en standardinkomst.

<sup>3</sup> EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

<sup>4</sup> EUT, L 344, 29.12.2010, s. 1–3

<sup>5</sup> EUT L 141., 27.5.2011, s. 1–12.

Arbete i Sverige är på så sätt uppdelat i två begrepp, vilka är *förvärvsarbete* och *verksamhet här i landet*.<sup>6</sup>

Det finns ingen definition av begreppet förvärvsarbete i SFB.<sup>7</sup> Det innebär dock inte att det är alla typer av arbete som ger en person rätt att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen, utan det ska vara frågan om förvärvsarbete. I förarbetena är förvärvsarbete sparsamt definierat men det bygger på de uttryck som fanns i de numera upphävda socialförsäkringslagen (1999:799) och lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.<sup>8</sup> I förslaget till lagen om arbetsskadeförsäkring var personkretsen från början endast arbetstagare, men innan lagstiftningen trädde i kraft inkluderades också egenföretagare och uppdragstagare, bland annat på grund av att uppdragstagare ansågs var i samma ekonomiska och sociala situation som arbetstagare.<sup>9</sup> Sammantaget kan det konstateras att så länge ett arbete utgör förvärvsarbete är det försäkringsgrundande och det spelar ingen roll om det utförs av arbetstagare, uppdragstagare eller egenföretagare.

Frågan är dock vad som kännetecknar förvärvsarbete och hur man ska skilja förvärvsarbete från andra sorters arbete som utförs i samhället. Enligt svensk rättspraxis ska förvärvsarbete handla om arbete som utförs mot kontantersättning, men i övrigt finns det inga särskilda krav.<sup>10</sup> Det spelar till exempel ingen roll om ersättningen motsvarar värdet av det utförda arbete, om arbetet är av en viss omfattning och det behöver inte heller vara regelbundet. Vidare, är det inte avgörande om ersättning verkligen utbetalas eller ger en reell inkomst för arbetstagaren. Den förvärvsarbetandes ålder har inte heller någon betydelse. Det betyder att till exempel arbete som utförs av barn under ferier betraktas som förvärvsarbete, liksom arbete som utförs av lärlingar och praktikanter.<sup>11</sup> Det

---

<sup>6</sup> 6 kap. 2 § första stycket SFB.

<sup>7</sup> Ingen definition finns i 6 kap. 2 § eller i 2 kap. 11–16 §§ SFB, där det finns definitioner och förklaringar som är gemensamma för balken.

<sup>8</sup> Prop. 1998/99:119 s. 103.

<sup>9</sup> Prop. 1976/77:64 s. 103.

<sup>10</sup> FÖD 1982:22 I och II och FÖD 1988:18.

<sup>11</sup> Det finns dock nedre gränser för förvärvsarbete som utförs av barn. Minimialdern för att börja arbeta har fastställts internationellt till 15 år av ILO:s konvention 138 (konventionen om minimialder för tillträde till arbete antagen i Genève den 26 juni 1973 och ratificerad i Sverige den 23 april 1990). För lättare arbeten gäller generellt en åldersgräns på 13 år, medan 18 år gäller som gräns för farliga arbeten. I Sverige har gränsen i flertalet fall satts vid 16-års ålder i föräldrabalken och arbetsmiljölagstiftningen. Det finns vissa frågetecken när det gäller om deltagande i olika lukrativa aktiviteter, till exempel pristävlingar eller olika spel enligt

bör dock redan här nämnas att när det gäller rätten till förmåner finns det minimigränser när det gäller inkomsten från arbete.<sup>12</sup>

Anledningen till att förvärvsarbete inte är definierat kan vara att begreppet har ansetts relativt självklart. Det kan även ha varit svårt att beskriva begreppet i lagtext utan att det i praktiken riskerar att ge en tillämpning som uppfattas som rigid. Begreppet arbete behöver även ses ur ett EU-perspektiv eller i olika gränsöverskridande situationer (se vidare jämförelse mellan begreppen nedan).

För en egenföretagare innebär förvärvsarbete att det är arbete i Sverige om det utförs som ett led i arbete vid fast driftställe i Sverige.

En person som inte utför förvärvsarbete på grund av arbetslöshet, men som uppfyller kraven som ställs på en arbetssökande ska fortsätta att omfattas av SFB:s bestämmelser om arbetstagare. En person som inte tidigare har varit arbetstagare eller är arbetslös och inte uppfyller kraven för att vara arbetssökande kan inte ses som arbetstagare i SFB:s bestämmelser.

### **18.2.1 Jämförelse mellan det EU-rättsliga arbetstagarbegreppet och det svenska begreppet förvärvsarbete i SFB**

Grunden för fri rörlighet för arbetstagare är artikel 45 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). En person kan kvalificera sig som arbetstagare enligt artikel 45 i EUF-fördraget även om han eller hon arbetar få timmar, har ett tidsbegränsat kontrakt eller har en låg ersättning. Vid bedömningen om en person ska anses vara arbetstagare, ska en helhetsbedömning göras av alla omständigheter.<sup>13</sup> Enligt EU-domstolens rättspraxis ska begreppet arbetstagare inte tolkas restriktivt.<sup>14</sup> För en närmare redogörelse, se kapitel 10.

Både förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetsystemen och förordning 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet berör personer som arbetar eller har arbetat. Även arbetssökande har rätt till samma behandling som den inhemska befolkningen i fråga om

---

lotterilagen (1994:1000) kan betraktas som förvärvsarbete. Se Hessmark (2012), s. 133 ff och RÅ 2004 ref. 88.

<sup>12</sup> I jämförelse med minimigränserna för förmån enligt ALF som enbart handlar om omfattningen av arbetet, där spelar alltså inkomsten ingen roll vad gäller grundförsäkringen.

<sup>13</sup> EU-domstolens dom *Ninnie Orasche* C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600.

<sup>14</sup> EU-domstolens dom *Unger* C-75/63 ECLI:EU:C:1964:19.

tillgång till ekonomiska förmåner som syftar till att underlätta tillgången till sysselsättning för arbetssökande.<sup>15</sup> Utgångspunkten för förordning 492/2011 är likabehandling vid tillträde till arbetsmarknaden samt under arbete i medlemsstaten. Förordningen säkerställer likabehandling avseende sociala förmåner.

Förordning 492/2011 är enbart relevant för arbetstagare men den har ingen definition av arbetstagare utan begreppet är detsamma som i artikel 45 EUF-fördraget.<sup>16</sup> Det innebär att arbetstagare inom ramen för förordningen inte ska definieras nationellt, utan det är ett begrepp med EU-rättslig innebörd.<sup>17</sup> Arbetstagare enligt artikel 45 i EUF-fördraget är en person som under en viss tid mot ersättning utför arbete av ekonomiskt värde åt en annan under dennes ledning.<sup>18,19</sup> En person kan kvalificera sig som arbetstagare enligt artikel 45 i EUF-fördraget även om han eller hon arbetar få timmar, har ett tidsbegränsat kontrakt eller har en låg ersättning. Vid bedömningen av om en person anses vara arbetstagare ska en helhetsbedömning göras av alla omständigheter.<sup>20</sup> Enligt EU-domstolens rättspraxis ska begreppet arbetstagare inte tolkas restriktivt.<sup>21</sup> I jämförelse med den svenska rätten stämmer detta väl överens med nuvarande regelverk eftersom man för kvalificering för arbete inom ramen för SFB inte heller beaktar lön samt huruvida det är ett vikariat eller deltidsarbete. Begreppen kan dock skilja sig något åt genom att varken SFB eller förarbetena tydligt markerar att det ska röra sig om ett faktiskt och verkligt arbete.

Förordning 883/2004 använder begreppet arbete som anställd<sup>22</sup>, där det i definitionen framgår att med anställd avses en likvärdig situation som betraktas som arbete som anställd vid tillämpningen av nationell lagstiftning. Den hänvisar således till den nationella lagstiftningen inom sociala tryggheten. Definitionen av anställd har dock skapat vissa problem i den svenska rätten när det bland annat

---

<sup>15</sup> EU-domstolens dom, *Collins*, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172; EU-domstolens dom, *Ioannadis* C-258/04, ECLI:EU:C:2005:559 och EU-domstolens dom i de förenande målen *Vatsouras och Koupatantze*, C-22/08 och C- 23/08 ECLI:EU:C:2009:344.

<sup>16</sup> Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*.

<sup>17</sup> Pennings (2014), som anser att det är en arbetsrättslig definition.

<sup>18</sup> EU-domstolens dom *Lawrie-Blum*, C- 66/85, ECLI:EU:C 1986:284.

<sup>19</sup> EU-domstolens dom *Levin*, C-53/81 ECLI:EU:C 1982:105.

<sup>20</sup> EU-domstolens dom *Ninnie Orasche* C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600. EU-domstolens domar *Levin*, C-53/81, ECLI:EU:C: 1982:81 och *Meeusen*, C-337/97 ECLI:EU:C:1999:284.

<sup>21</sup> EU-domstolens dom *Unger* C-75/63 ECLI:EU:C:1964:19.

<sup>22</sup> Artikel 1 a i förordning 883/2004.

gäller efterskyddsreglerna och vid tjänstledighet i gränsöverskridande situationer (dessa behandlas i avsnitt 18.4.5 och i kapitel 23).<sup>23</sup> Vidare kan arbetstagardefinitionen skilja sig åt mellan de olika medlemsstaterna. De olika medlemsstaternas arbetstagarbegrepp får dock inte vara diskriminerande gentemot EU/ESS-medborgare. EU-domstolen har slagit fast att förordning 883/2004 ska tolkas i ljuset av fördragsbestämmelsen för att säkerställa den fria rörligheten för arbetstagare. EU-domstolen har även uttalat att en person som har förlorat sitt arbete men som söker ett annat, förvisso har förlorat sin ställning som arbetstagare men ska ändå ses som arbetstagare.<sup>24</sup> Rätten till fri rörlighet för arbetstagare i artikel 45 i EUF-fördraget omfattar även arbetsökandens rätt att flytta och söka anställningar och uppehålla sig i en annan EU-medlemsstat. Vidare anges i 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 och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet) att arbetstagare respektive egenföretagare, kan behålla sin rättsliga ställning i fall av exempelvis sjukdom eller ofrivillig arbetslöshet. De behåller därmed sin uppehållsrätt under den tid förhållandet består.<sup>25</sup>

### 18.2.2 Definitioner av förvärvsarbete och olika arbetsformer

**Bedömning:** Det finns inte ett behov av att närmare definiera eller detaljreglera vad som avses med förvärvsarbete, de olika formerna av arbete (anställd, arbetstagare, egenföretagare, uppdragstagare) som anges i SFB.

**Skälen för bedömningen:** Det finns ingen närmare definition av begreppet förvärvsarbete i SFB. I förarbetena ges viss ledning för att kunna avgöra vad som räknas som förvärvsarbete. Oavsett om en

<sup>23</sup> Vidare använder förordningen begreppet verksamhet som egenföretagare<sup>23</sup>, som likväl det ska definieras i den nationella lagstiftningen., Artikel 1 b i förordning 883/2004.

<sup>24</sup> EU-domstolens dom i de förenande målen *Vatsouras och Koupatantze*, C-22/08 och C-3/08 ECLI:EU:C:2009:344.

<sup>25</sup> Artikel 7.3 a i rörlighetsdirektivet.

person är arbetstagare, egenföretagare eller uppdragstagare i Sverige som utför förvärvsarbete är det försäkringsgrundande.<sup>26</sup>

En typisk arbetstagare definieras genom att personen utför arbete på arbetsgivarens villkor, under dennes ledning och det finns en kontinuitet i arbetet. Det ska även finnas en säkerhet i form av inkomst och en adekvat nivå av social trygghet, som pensionsutbetalningar samt skydd mot ohälsa och arbetslöshet.<sup>27</sup> En arbetsgivare betalar socialavgifter samt är ansvarig för arbetstagarens arbetsmiljö. När ett anställningsförhållande inte uppfyller dessa villkor talas om atypiskt arbete. Det gäller till exempel nya former av arbete med deltid, bemanningsföretag, egenföretagare, hemarbetande och distansarbetande. Denna form av anställningar har ökat under de två senaste decennierna men ses fortfarande som atypiska. Det finns även en viktig jämställdhetsdimension till debatten om atypiskt arbete, eftersom män är överrepresenterade i standardanställningsförhållanden och ett ökande antal kvinnor arbetar under atypiska villkor.<sup>28</sup>

Det finns i dag även andra anställningsformer som inte alltid uppfyller ovan redogjorda villkor, till exempel praktikanter som utför obetalt arbete eller i vissa fall doktorander. Den som har fått utbildningsbidrag för doktorander anställs inte och inga socialavgifter betalas. En doktorand vars utbildning finansieras med stipendium är som regel heller inte anställd och stipendier berättigar inte till sociala trygghetsförmåner på samma sätt som en anställning. Doktorander med stipendier är inte heller berättigade till arbetslöshetsersättning då studier inte är att betrakta som förvärvsarbete. Stipendier som är skattefria är inte pensionsgrundande, vilket innebär att doktorander med stipendier också går miste om kompensation för pension under den tid som doktoranden finansierar sin utbildning på forskarnivå med stipendier.<sup>29</sup>

Jag har övervägt att föreslå att införa definitioner av begreppen anställd, arbetstagare, uppdragstagare och egenföretagare i SFB. I hela Europa pågår politiska diskussioner om nya anställningsformer (de atypiska arbetena). De handlar om hur arbetsmarknaden kan göras mer flexibel och öppen för alla, hur odeklarerat arbete kan legaliseras, hur socialt skydd och bra arbetsvillkor kan garanteras samt hur man

---

<sup>26</sup> Detsamma gäller för lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238).

<sup>27</sup> Eurofound, *Atypical work*, 2009.

<sup>28</sup> Eurofound, *Atypical work*, 2009.

<sup>29</sup> Se vidare SOU 2016:29 s. 111.



kan undvika att vanliga anställningsformer ersätts av anställningsformer som är mindre förmånliga för arbetstagarna. Arbetsgivarnas företrädare försvarar sitt behov av flexibilitet och arbetstagarnas företrädare framför sina farhågor när det gäller det sociala skyddet, arbetstagarnas rättigheter och arbetsvillkor. I en studie från European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) framgår att det utifrån de senaste årens samhällsutveckling och ekonomiska utveckling finns ett behov för både arbetstagare och arbetsgivare av en ökad flexibilitet, vilket har resulterat i flera nya anställningsformer. De nya anställningsformerna kännetecknas bland annat av nya arbetsmönster, arbetsplatser (exempelvis från hemmet) samt oregelbundet tillhandahållande av arbete. Eurofound's kartläggning syftade till att hitta kännetecken för dessa arbeten och vilka konsekvenser de har för arbetsmarkanden. I kartläggningen identifierades nio nya typer av anställningsformer. Exempel som nämns är tillfälligt arbete (*casual work*), där en arbetsgivare inte är skyldig att regelbundet förse de anställda med arbete utan har flexibilitet att anlita dem vid behov. IKT-baserat (informations och kommunikationsteknik) mobilt arbete, där arbetstagarna kan utföra sitt arbete från vilken plats som helst och när som helst, med stöd av modern teknik. Folkentreprenad (*crowdsourcing*), där en onlineplattform matchar arbetsgivare och arbetstagare, ofta så att större uppgifter delas upp mellan arbetstagare i ett virtuellt moln. Eurofond kommer fram till att det behövs skyddsnet särskilt för dessa tre nya anställningsformerna.<sup>30</sup>

Jag bedömer att dagens arbetsmarknad, som består av en rad olika anställningsformer som ständigt utvecklas och förändras över tid, innebär praktiska svårigheter när det gäller att finna adekvata definitioner. Det finns därför en risk att en uttrycklig definition i SFB skulle kunna utesluta vissa grupper eller leda till en fyrkantig och rigid tillämpning. Införandet av definitioner av anställd, arbetstagare, uppdragstagare och egenföretagare i SFB skulle även kunna få felaktiga konsekvenser i en nationell kontext eftersom dessa ligger till grund för flera olika regelverk. Om man genomför en lagmässig definition av begreppen är risken sammantaget stor att definitionen snabbt blir föråldrad, för detaljerad och därför inte fyller någon funktion. Det är således bättre att en bedömning av

---

<sup>30</sup> Eurofound, *Nya anställningsformer* 2015.

begreppen görs i det enskilda fallet där hänsyn kan tas till samtliga omständigheter.

Detta till trots, om sådana definitioner skulle införas i SFB torde det ligga nära till hands att utforma dessa med ledning av de arbetsrättsliga definitionerna. Detta kan dock skapa problem i relation till EU-rätten eftersom EU-domstolen har konstaterat att begreppet anställd i Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (förordning 1408/71) hänvisar till de definitioner som ges i medlemsstaternas lagstiftningar i fråga om social trygghet oberoende av vilken beskaffenhet de har enligt arbetsrätten.<sup>31</sup> Jag bedömer att EU-domstolens konstaterande inte har förändrats genom förordning 883/2004.

Mot bakgrund av detta bedömer jag att de olika formerna av arbete i SFB inte bör definieras närmare eller detaljregleras. Avslutningsvis, när det gäller arbetstagare i situationer där förordning 492/2011 är tillämplig, är det enligt min bedömning ingen större skillnad mellan det EU-rättsliga och det svenska arbetstagarbegreppet, och det borde således inte skapa några större problem i gränsöverskridande situationer.

### 18.3 Verksamhet här i landet

Med arbete avses, om inget annat särskilt anges, förvärvsarbete i verksamhet här i landet.<sup>32</sup> Som ovan nämndes är arbete i Sverige uppdelat i två begrepp, vilka är *förvärvsarbete* och *verksamhet här i landet*.<sup>33</sup>

Som för förvärvsarbete (se ovan) är förarbetena begränsade gällande verksamhet i landet. I den numera upphävda lagen om arbetsskadeförsäkring gällande vem som var försäkrad för arbetsskada avsågs med begreppet verksamhet i landet den verksamhet som rent fysiskt bedrevs i landet, och i förarbetena till den nu upphävda socialförsäkringslagen (1999:799) framgår att det i första hand innebär att arbetet rent fysiskt skulle utföras i Sverige.<sup>34</sup> Det viktiga

---

<sup>31</sup> EU-domstolens dom, *Baesen*, C- 296/09, ECLI:EU:C:2010:755, punkten 24.

<sup>32</sup> 6 kap. 2 § första stycket SFB.

<sup>33</sup> 6 kap. 2 § första stycket SFB.

<sup>34</sup> Prop. 1998/99:119 s. 103.

verkar ha varit att det bedrevs en verksamhet här i landet och det spelade heller ingen roll om arbetsgivaren var svensk eller utländsk.<sup>35</sup> Det fanns dock undantag för sjömän och utsända.<sup>36</sup> Det framgår inte heller av SFB hur mycket av arbetet som ska utföras i Sverige eller hur stor del av en arbetsgivares verksamhet som ska bedrivas i landet för att det ska ses som arbete i Sverige. Situationer där en arbetstagare utför arbete eller en arbetsgivare bedriver verksamhet i flera länder samtidigt är dock inte ovanliga.

Om en fysisk person bedriver näringsverksamhet och har ett fast driftställe i Sverige, ska verksamhet som hänför sig till driftstället anses bedriven här i landet. Bestämmelsen är avsedd för fysiska personer som bedriver näringsverksamhet (egenföretagare) och innebär att det anses som arbete i Sverige om det utförs som ett led i arbete vid ett fast driftställe i Sverige.<sup>37</sup>

Inom EU/EES och när förordning 883/2004 är tillämplig gäller för arbetstagare och egenföretagare att den behöriga staten är arbetsstaten. Det bör avses vara där arbetstagaren har sitt ekonomiska intressecentrum. Frågan var detta ekonomiska intressecentrum finns har dock inte tolkats vidare. Frågorna till EU-domstolen har i stället rört om personer kan kvalificera sig som arbetstagare eller egenföretagare enligt nationell social trygghetslagstiftning. I förhandsavgörandet *Partena* önskade den hänskjutande domstolen få ledning gällande i vilken utsträckning en medlemsstat, när det gällde anslutningen till dess system för social trygghet för egenföretagare, kunde bestämma vad som betraktas som platsen för en egenföretagares utövande av verksamhet. EU-domstolen konstaterade att begreppet plats för utövande har en unionsrättslig innebörd. I det här fallet ska begreppet plats för utövandet av en verksamhet förstås i enlighet med de använda ordens grundbetydelse, det vill säga som den plats där personen i fråga rent konkret utför de handlingar som hänger samman med verksamheten. Enligt EU-domstolen är det med-

---

<sup>35</sup> Se Kammarrätten i Stockholm har i dom i mål 2260-06 fastslagit att en kvinna som efter att ha flyttat hem till Sverige men innan sin föräldraledighet fortsatt att här utföra arbete för sin tyske arbetsgivare enligt 3 kap. 4 § socialförsäkringslagen och artikel 13.2 i förordning nr 1408/71 ska anses ha varit försäkrad i Sverige, och att hennes SGI skulle beräknas utifrån inkomsten från Tyskland. Det saknade enligt kammarrätten betydelse för målets utgång att arbetsinkomsten härrört från Tyskland och inte från Sverige. Det är också sedan gammalt praxis att om en utländsk arbetsgivare bedriver verksamhet i Sverige gäller försäkringen (Ds 1981:14) och vid utsändning hit gäller 6 kap. 4 § andra stycket SFB.

<sup>36</sup> 6 kap. 3 och 4 §§ SFB.

<sup>37</sup> 6 kap. 2 § andra stycket SFB.

lemsstaternas behörighet att bedöma vilka som är att betraktas som anställda eller som egenföretagare. EU-domstolen erinrade vidare om att bestämmelserna i förordning 1408/71 ska tolkas mot bakgrund av ändamålet med artikel 48 EUF-fördraget, vilket är att bidra till att åstadkomma en fri rörlighet för migrerande arbetstagare som är så fullständig som möjligt.<sup>38</sup>

Kriteriet för plats för utövandet av ekonomisk aktivitet säkerställer dock inte alltid att en lagstiftning kan pekas ut eftersom en person kan utöva ekonomisk aktivitet i flera medlemsstater. Förordning 883/2004 innehåller regler för att peka ut en av medlemsstaterna i sådana situationer som behörig stat (se kapitel 11).

Det kan enligt mig finnas tolkningsproblem gällande verksamhet här i landet. Detta gäller främst hur man ska tolka olika typer av distansarbete, där man i tidigare förarbeten inte tydligt har tagit ställning. Av de tidigare förarbetena framgår att om arbetet inte utförs fysiskt i Sverige, ska det finnas en stark anknytning till Sverige för att personen ska omfattas av svensk arbetsbaserad socialförsäkring.<sup>39</sup> Vad stark anknytning är framgår dock inte och det förs inte heller några resonemang om vad det innebär. Detta kanske delvis kan förklaras med att det har skett en omfattande teknikutveckling och att det i dag finns flera olika arbetsformer.

## 18.4 Försäkringens början, upphörande och efterskyddstid

### 18.4.1 Försäkringens början

För arbetstagare gäller socialförsäkringen för de arbetsbaserade förmånerna från och med den första dagen av anställningstiden. För den som inte är anställd, det vill säga exempelvis egenföretagare, gäller försäkringen från den dag när arbetet har påbörjats i Sverige.<sup>40</sup> I förarbetena om socialförsäkringens personkrets diskuteras ingående när försäkringen ska börja gälla. Det påpekas att vid internationella förhållanden kan det förekomma ett glapp mellan tillträdet till anställ-

---

<sup>38</sup> EU-domstolens dom *Partena*, C-137/11, ECLI:EU:C:2012:593 punkt 46–57.

<sup>39</sup> Prop. 1998/99:119 s. 103.

<sup>40</sup> 6 kap. 8 § första stycket SFB och prop. 1998/99:119 s. 112.

ningen och arbetets början.<sup>41</sup> Frågan uppstod då om försäkringen skulle gälla från och med den första anställningsdagen eller från den dag arbetet påbörjas. Den lösning som slutligen valdes var den första anställningsdagen, som är en anpassning till reglerna om rätt till sjuklön.<sup>42</sup> Det påpekades samtidigt att det på grund av internationaliseringen finns en risk att personer med svag eller ingen anknytning alls till Sverige mycket snabbt kan få tillgång till arbetsbaserade förmåner. Därför ansåg man att en verklig anknytning till arbetslivet i Sverige bör ha uppkommit innan personen i fråga kan omfattas av den arbetsbaserade försäkringen.<sup>43</sup> Det finns dock inga förtydliganden eller kriterier för när en verklig anknytning ska anses föreligga. EU-domstolen har uttalat att för att personer ska få tillgång till de sociala trygghetssystemen ska personen ha en verklig anknytning till landet. I EU-domstolens rättspraxis har det handlat om den ekonomiska och sociala anknytningen, arbetsmarknaden samt att arbetstagare betalar inkomstskatt. Det ska dock handla om en tillräckligt klar anknytning till arbetslandets arbetsmarknad.<sup>44</sup>

Förarbetena fäster också ganska stor uppmärksamhet på frågan om när ett arbete som uppdragstagare eller egenföretagare ska anses vara påbörjat. Det betonas att det inte finns några krav på att ett direkt inkomstbringande arbete har påbörjats för att ge rätt till arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner. För att ha rätt till förmåner ska dock uppdragstagaren eller egenföretagaren ha påbörjat sitt arbete eller sin verksamhet, det vill säga någon form av aktivitet som kan anses vara ett led i verksamheten, till exempel införskaffande av maskiner och råvaror. Enbart inregistrering av en firma hos Bolagsverket eller skatte- och avgiftsanmälan hos Skatteverket bör alltså inte anses som ett påbörjat arbete.<sup>45</sup>

Det finns dock ett behov av att närmare tolka detta begrepp utifrån att dagens arbetsmarknad har genomgått stora förändringar de senaste decennierna, vilket bland annat innebär att det i dag finns flera anställningsformer som inte nödvändigtvis innebär att en person fysiskt vistas på den ordinära arbetsplatsen under vissa tidpunkter.

---

<sup>41</sup> Jfr EU-domstolens dom *Klaus*, C-482/93 ECLI:EU:C:1995:349.

<sup>42</sup> En arbetstagare som blir sjuk får sjuklön betald av arbetsgivaren de första 14 dagarna.

<sup>43</sup> Prop. 1998/99:119 s. 114.

<sup>44</sup> EU-domstolens dom, *Hendrix*, C-287/05, ECLI:EU:C:2007:494, och *Collins*, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172 och EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski* och *Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339.

<sup>45</sup> För en utförligare redogörelse, se prop. 1998/99:119 s. 115.

## 18.4.2 Försäkringens upphörande

Om rätten till att bli socialförsäkrad i stort sett sammanfaller med arbetets början, så gäller inte detsamma angående upphörandet av socialförsäkringen. Principiellt borde socialförsäkringen upphöra i samband med att arbetet upphör eller ett uppdrag avslutas. Emellertid fortsätter den arbetsbaserade försäkringen att gälla efter det att arbetet har upphört av annan anledning än semester, ferier eller motsvarande uppehåll eller om det finns andra särskilda skäl.<sup>46</sup> Exempel på särskilda skäl kan vara att arbetstagaren lämnar Sverige och all anknytning hit bryts.<sup>47</sup> För att säkerställa ett socialförsäkringsskydd vid till exempel byte av en anställning eller andra kortare arbetsuppehåll har en efterskyddstid införts.<sup>48</sup> Efterskyddstiden är fastställd till tre månader och gäller även i de fall en person flyttar utomlands.<sup>49</sup> Efterskyddstiden kan dock upphöra tidigare på grund av särskilda skäl, som till exempel att den enskilda börjar arbeta i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring (det vill säga arbetsbaserad försäkring) där. Andra exempel på särskilda skäl är när personer lämnar Sverige och anknytningen hit upphör, eller när en person har uppnått pensionsålder och inte har för avsikt att arbeta längre.<sup>50</sup>

Syftet med efterskyddsreglerna är inte att förlänga försäkringsskyddet för den som frivilligt avstår från arbete under en längre tid, utan att skydda personer från att utförsäkras när de är mellan olika arbeten. Den arbetsbaserade socialförsäkringen fortsätter att gälla under semester och liknande korta uppehåll. Dock bör inte tjänstledighet utan lön ses som ett uppehåll som kan jämföras med semester, ferier eller motsvarande uppehåll.<sup>51</sup>

Det kan även finnas situationer då socialförsäkringen fortsätter att gälla efter att efterskyddstiden upphört. Enligt 6 kap. 9 § SFB är försäkringstiden förlängd i de fall en förmån utbetalas till en person

<sup>46</sup> Det krävs att arbetet har upphört men det krävs inte att anställningen har upphört innan det kan bli fråga om efterskydd.

<sup>47</sup> Det kan även vara andra skäl, exempelvis åldern att arbetstagaren inte har för avsikt att arbeta längre. Se prop. 1998/99:119 s. 116 och 185.

<sup>48</sup> Det skulle vara orimligt att en person ställs utanför sjukpenningförsäkringen på grund av att denna inte förvärsarbetar under en kortare tid i samband med ett byte av anställning. Se prop. 1998/99:119 s. 117.

<sup>49</sup> RÅ1999 not. 88 och RÅ 1999 not. 174. Båda målen gällde rätten till sjukpenning i Sverige efter det att den berättigade flyttade till Norge.

<sup>50</sup> 6 kap. 8 § andra stycket SFB. Prop. 1998/99:119 s. 116 och 185.

<sup>51</sup> Riksförsäkringsverkets allmänna råd om bosättningsbaserad och arbetsbaserad försäkring (RAR 2000:1). Se även SOU 1997:72 s. 276.

som har flyttat från Sverige. I dessa fall ska den svenska socialförsäkringen fortsätta att gälla så länge som förmånen utbetalas enligt de svenska reglerna.

Tidpunkten vid vilken en arbetstagare kan anses ha upphört att arbeta är troligen inte svår att fastställa, men det kan finnas svårigheter gällande egen företagare och uppdragstagare. I princip handlar det om att dessa kategorier anses ha upphört med sitt arbete när den personliga verksamheten i rörelsen har upphört. Det kan till exempel vara fallet när de har sålt rörelsetillgångarna eller inte längre taxeras för sina inkomster.

Detta gäller inte tillfälliga avbrott i verksamheten. Enligt förarbetena är ett tillfälligt avbrott inte grund för att arbetet ska ha ansetts upphöra.<sup>52</sup>

### 18.4.3 Särskilda situationer för att fortsätta att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen

Det finns särskilt skyddsvärda situationer där man frångår det generella efterskyddet på tre månader och de berörda personerna har då ett särskilt efterskydd under ett år. Detta innebär att en person är fortsatt försäkrad för bland annat inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning. Det ettåriga skyddet gäller enbart direkt efter att förvärvsarbete har upphört.<sup>53</sup> Förlängd försäkringstid finns även för intjänade pensionsrätter och en person som har intjänade rättigheter är försäkrad livet ut för inkomstgrundad ålderspension och efterlevandepension. Detsamma gäller för arbetsskadeersättningar, där man också är försäkrad från det att arbetet påbörjats i Sverige och försäkringsskyddet upphör först när personen avlider. Även när det gäller föräldrapenning över lägstanivån, kan det i vissa fall finnas en förlängd försäkringstid efter de första tre månaderna.<sup>54</sup>

Det finns även särskilda regler för vissa särskilda personkategorier (se kapitel 21).

---

<sup>52</sup> Prop. 1998/99:119 s. 119.

<sup>53</sup> 6 kap. 19–20 §§ SFB.

<sup>54</sup> 6 kap. 11 § SFB.

#### 18.4.4 De svenska efterskyddsreglernas förenlighet med förordning 883/2004

Det finns problem i gränsöverskridande situationer gällande tillämplig lagstiftning och efterskyddsreglerna. Med anledning av distinktionslinjerna i förordningen är det en skillnad mellan vilken lagstiftning som blir tillämplig för personer (arbetstagare) som gör tillfälligt arbetsuppehåll och rör sig över gränserna utan att uppbära en kontantförmån jämfört med de som har en förmån och rör sig över gränserna. Arbetstagare som gör tillfälligt arbetsuppehåll och rör sig över gränserna utan att uppbära en kontantförmån ska enligt förordningens regler omfattas av bosättningslandets lagstiftning. Det kan i praktiken innebära att bosättningslandet lagstiftning blir tillämplig innan efterskyddstiden i Sverige löpt ut, vilket kan försämra rättsläget för den enskilde. Försämringen kan bestå i att personen flyttar till ett land där det överhuvudtaget inte finns några bosättningsbaserade förmåner eller som också kan vara troligt att de förmåner som finns i inflyttningslandet är mindre förmånliga än de svenska arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Det kan därför hävdas att förordning 883/2004 till viss del utmanar de svenska efterskyddsreglerna, vilket kan innebära en eventuell försämring av den rättsliga positionen för arbetstagare/personer som inte uppbär kontantförmåner när de lämnar Sverige. EU-domstolen har påpekat att det vid tillämpningen av förordningen inte ska leda till ogynnsamma resultat för enskilda som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet inom EU/EES. Det skulle kunna hävdas att fråntas de arbetsbaserade förmånerna i Sverige för att bosättningslandets lag är tillämplig omedelbart när en person flyttar från Sverige kan ge ett ogynnsamt resultat för den enskilde. I enlighet med EU-domstolens praxis ska förordningen tolkas i ljuset av fördragets bestämmelser om den fria rörligheten och om de svenska efterskyddsreglerna är mer gynnsamma för den fria rörligheten bör dessa fortsättningsvis kunna gälla för arbetstagare som gör tillfälligt arbetsuppehåll och rör sig över gränserna utan att uppbära en kontantförmån.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Se även Paskalia, V. (2013). "Socialförsäkringsbalkens efterskyddsregel om tillhörighet till den arbetsbaserade försäkringen i ljuset av EU:s samordningssystem", *Nordisk socialrättslig tidskrift*.



### 18.4.5 Efterskyddstiden ska inte förändras

**Bedömning:** Reglerna om efterskyddstid fyller en funktion i såväl icke gränsöverskridande som gränsöverskridande situationer, och den nuvarande tidsgränsen på tre månader bör fortsatt gälla.

**Skälen för bedömningen:** Syftet med de svenska efterskyddsreglerna är att säkerställa socialförsäkringsskydd vid kortare arbetsuppehåll, som till exempel vid byte av anställning, samt vid arbetshinder som sjukdom och arbetslöshet. Reglerna har utformats utifrån en nationell kontext och reglerna tillämpas även i gränsöverskridande situationer.<sup>56</sup> I gränsöverskridande situationer innebär nuvarande regler att personer som har arbetat i Sverige och som bosätter sig i en annan stat i vissa fall fortsätter att uppbära förmåner i minst tre månader (efterskyddstiden) från Sverige under förutsättning att de inte arbetar och omfattas av motsvarande försäkring i det andra landet.<sup>57</sup> I takt med ökad gränsöverskridande rörelse ställs frågan på sin spets om personer som kan anses ha en svag anknytning till det svenska socialförsäkringssystemet, genom att de inte längre varken arbetar eller bor i Sverige, ändå ska omfattas av den svenska socialförsäkringen under tre månader. Noterbart är att efterskyddet är ännu längre i arbetslöshetsförsäkringen, och kan gälla i upp emot sex månader (se vidare kapitel 24). Det finns ett antal mål från Kammarrätten i Göteborg angående frågan om innebörden av begreppet anställd i förordning 883/2004, och om efterskydd samt rätten till barnbidrag.<sup>58</sup> Målen handlade om polska arbetstagare som hade arbetat i Sverige och därefter återvänt till Polen. Domstolen bedömde att enligt artikel 11.3 a i förordning 883/2004 omfattades de av det svenska socialförsäkringssystemet så länge de arbetade som anställda i Sverige.

Frågan i målen var om de för tiden efter att anställningen upphört var att betrakta som anställda utifrån definitionen i artikel 1 a) i förordning 883/2004. Av förordningens artikel 1 a) framgår att med anställd avses även en likvärdig situation som betraktas som arbete som anställd vid tillämpningen av nationell lagstiftning. Definitionen av

<sup>56</sup> Se RÅ 1999 not. 88 och RÅ 1999 not. 74.

<sup>57</sup> 6 kap. 8 § SFB.

<sup>58</sup> Kammarrätten i Göteborg mål nr 6410-15, Kammarrätten i Göteborg mål nr 6391-15, Kammarrätten i Göteborg mål nr 6409-15 och Kammarrätten i Göteborg mål nr 6351-15. Målen är överklagade till HFD och prövningstillstånd är meddelat den 14 december 2016.

vad som är att anse som en likvärdig situation tar här således sikte på de svenska bestämmelserna om social trygghet, det vill säga efterskyddstiden. Kammarrätten kom i målen fram till att en person som uppfyller dessa kriterier ska anses försäkrad som anställd under efterskyddstiden och får därmed anses vara i en sådan likvärdig situation som avses i artikel 1 a i förordning 883/2004. Av utredningen i målen har det inte framgått att någon av personerna i målen har arbetat i Polen. De har ansetts som anställda i Sverige i förordningens mening och därmed haft rätt till förmåner, i dessa mål barnbidrag.<sup>59</sup>

Jag har övervägt att förändra efterskyddstiden eftersom det utifrån ett gränsöverskridande perspektiv skulle kunna finnas ett visst behov av att förändra efterskyddstiden. Jag bedömer dock att med hänsyn till de förändringar som är föreslagna gällande förordning 883/2004 kan de svenska efterskyddsreglerna med tremånaders frist fylla en bra funktion och i stället stärka den rättsliga positionen för de som lämnar Sverige. Det talar för att i nuläget inte förändra de svenska efterskyddsreglerna.

## 18.5 Kvalifikationskrav för den arbetsbaserade försäkringen

I dag finns det inte några särskilda kvalifikationskrav för att tillhöra den arbetsbaserade socialförsäkringen, såsom arbete under viss tid, lön eller inbetalade avgifter. I det svenska socialförsäkringssystemet finns inte något samband mellan de avgifter som har betalats in för en person och rätten till dennes förmåner eftersom skyldigheten att betala arbetsgivaravgifter inte är knutet till den försäkrades rätt till förmåner. I förmånsvillkoren finns däremot särskilda kvalifikationskrav. Det görs heller inte i dag någon skillnad på om arbete utförs av arbetstagare, uppdragstagare eller egenföretagare. Dock finns särskilda krav för tredjelandsmedborgare genom arbetstillstånd (se nedan).

Sjukpenninggrundande inkomst används som grund för beräkning av vissa socialförsäkringsförmåner som utges som ersättning för inkomstbortfall.<sup>60</sup> Det är ett framåtblickande kvalifikationskrav för SGI och i kravet finns en viss varaktighet av arbetet. Det finns även

<sup>59</sup> Kammarrätten i Göteborg mål nr 6410-15, Kammarrätten i Göteborg mål nr 6391-15, Kammarrätten i Göteborg mål nr 6409-15 och Kammarrätten i Göteborg mål nr 6351-15.

<sup>60</sup> Se 25 och 26 kap. SFB.

vissa situationer där en person är försäkrad genom den arbetsbaserade försäkringen utan att denne arbetar.<sup>61</sup>

### Arbetstillstånd

I december 2016 fanns cirka 12 000 tillfälliga arbetstillstånd beviljade för personer från länder utanför EU/ESS.<sup>62</sup> Enligt 6 a kap. utlänningslagen ska en utlänning ha arbetstillstånd för att arbeta som anställd i Sverige om han eller hon varken har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i något annat nordiskt land. Från och med den 1 augusti 2013 finns även ett uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad tredjelandsmedborgare, som betecknas EU-blåkort.<sup>63,64</sup>

Arbetstillståndet är bundet till viss arbetsgivare och avser ett visst arbete.<sup>65</sup> För att beviljas arbetstillstånd finns krav på att anställningen möjliggör för arbetstagaren att försörja sig. Av förarbetena framgår att en person anses kunna försörja sig om anställningen är av sådan omfattning att inkomsten från den erbjudna anställningen inte är så låg att han eller hon behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka kostnaderna för bland annat boende och uppehälle.<sup>66</sup> Enligt Migrationsverket innebär det ett krav på en minsta månadslön på 13 000 kronor samt att arbetstagaren har ett försäkringskydd. Det räcker att arbetsgivaren har kollektivavtalade försäkringar, såsom sjukförsäkring (inte hälso- och sjukvård) livförsäkring, trygghetsförsäkring och pension.<sup>67</sup> Om arbetsgivaren

---

<sup>61</sup> 6 kap. 9, 11 och 20 §§ SFB.

<sup>62</sup> Uppgift från Migrationsverket.

<sup>63</sup> Bestämmelserna finns i 6 a kap. utlänningslagen och i det så kallade blåkortsdirektivet 2009/50/EG (bet. 2012/13:SfU13). Europeiska kommissionen presenterade den 7 juni 2016 förslag till ett nytt direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning. Direktivet är tänkt att ersätta direktivet om EU-blåkort.

<sup>64</sup> Enligt utlänningslagen är det visserligen förbjudet för arbetsgivare att anställa utlänningar som inte har föreskrivet arbetstillstånd, men det innebär inte att den som arbetar utan sådant tillstånd helt saknar rättigheter. Grundläggande skyddsregler inom arbetsrätt och arbetsmiljö kan i betydande delar tillämpas oavsett utlänningens migrationsrättsliga status. Enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige finns också från och med den 1 augusti 2013 rätt till viss minimilön och en presumtion för tre månaders utfört heltidsarbete. Något undantag från tillståndskravet i fråga om förmånstiden enligt denna paragraf finns dock inte för mer än arbetsskadeersättning. Prop. 2012/13:125 och det så kallade sanktionsdirektivet 2009/52/EG.

<sup>65</sup> 6 kap. 2 a § utlänningslagen.

<sup>66</sup> Prop. 2007/08:147 s. 27 och 59.

<sup>67</sup> 6 kap. 2 § utlänningslagen. Se även Migrationsverkets, *Handbok i Migrationsärenden* 2008.

inte är kollektivavtalsbunden måste dessa försäkringar tecknas separat. Enligt rättspraxis ska dessa villkor vara uppfyllda varje månad som arbetstagaren arbetar i Sverige.<sup>68</sup> Om arbetstagarna har kortare arbetstillstånd än ett år så folkbokförs de som regel inte, vilket medför att de inte har tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård. För kortare arbeten i Sverige, krävs därför att arbetstagare har egna sjukvårdsförsäkringar som gäller i Sverige för att de inte ska behöva betala eventuella sjukvårdskostnader i Sverige med egna medel.

En tredjelandsmedborgare kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige tillsammans med sin familj om han eller hon är erbjuden en anställning i Sverige som uppfyller de ovan nämnda kraven för att beviljas arbetstillstånd. Arbetstagarens familjemedlemmar (även barn över 16 år) beviljas också arbetstillstånd, men tillståndet är inte bundet till en särskild arbetsgivare, vilket ger dem rätt att ta upp olika arbeten i Sverige.

Det finns undantag från arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare med familj om arbetstagaren uppfyller kraven för undantag i 5 kap. utlänningsförordningen. Detta gäller dem som är varaktigt bosatta i annan medlemsstat i EU/ESS (enligt Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning) eller är gästforskare med uppehållstillstånd i tre månader under en tolv månaders period. En person som söker asyl i Sverige kan, vid avslag på asylansökan, få uppehållstillstånd på grund av arbete om han eller hon är anställd sedan minst fyra månader och minst tolv månader framöver. De asylsökandena är då undantagna kravet på arbetstillstånd, men kraven på minsta lön och krav på försäkringsskydd måste uppfyllas.<sup>69</sup>

Arbetstillståndet beviljas inte särskilt för studenter men uppehållstillstånd för studier medför att studenter, som i dagsläget inte anses bosatta i Sverige, kan arbeta i väldigt liten omfattning bredvid studierna och därmed omfattas av den arbetsbaserade försäkringen. En doktorand vars utbildning på forskarnivå finansieras med stipendium är inte anställd och stipendier berättigar inte till sociala förmåner på samma sätt som en anställning. När det gäller ersättning vid långvarig sjukdom och föräldraledighet är doktorander med stipendier för-

---

<sup>68</sup> MIG 2015:11.

<sup>69</sup> Detta framgår av LMA-kortet, som är ett bevis på att personen är asylsökande i Sverige och får vara i Sverige under tiden som han eller hon väntar på beslut.

säkrade via Kammarkollegiet. Försäkringen avser att kompensera doktorander om stipendiet bortfaller till följd av längre sjukfrånvaro, föräldraledighet eller vård av barn.

### Sjukpenninggrundande inkomst

För att SGI ska kunna fastställs krävs att personen är försäkrad för arbetsbaserade förmåner enligt 4 och 6 kap. SFB. Enligt SFB är SGI den årliga inkomst i pengar som en person tills vidare kan antas få för eget arbete här i landet, antingen som arbetstagar i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete).<sup>70</sup> Inkomsten ska komma från arbete i Sverige som kan antas vara under minst sex månader i följd eller årligen återkommande. Den årliga inkomsten ska antas uppgå till minst 24 procent av prisbasbeloppet.<sup>71 72</sup> En försäkrads SGI ligger till grund för beräkning av de arbetsbaserade förmånerna, sjukpenning, graviditetsspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå, tillfällig föräldrapenning, rehabiliteringspenning, arbetsskadelivränta, smittbärrpenning och närståendepenning.

Om en person inte längre har någon inkomst av arbete ska hon eller han i princip inte omfattas av den arbetsbaserade försäkringen efter efterskyddstiden. Men det finns undantag i form av SGI-skyddad tid som gäller för vissa förvärvsavbrott (som fortsätter att gälla även efterskyddstiden).

För migrerande arbetstagar finns möjlighet att tillgodoräkna sig inkomster av arbete i annat medlemsland i EU/EES eller vid återflytt till Sverige efter viss tid utomlands. Vid fastställande av SGI i dessa situationer kan det bli gränsdragningsproblem och ytterst handlar det om hur vidsträckt man kan tolka principerna om sammanläggning, likabehandling och likställande (se vidare kapitel 23).

---

<sup>70</sup> 25 kap. 2 § SFB.

<sup>71</sup> Prisbasbeloppet för år 2017 är av SCB beräknat till 44 800 kronor.

<sup>72</sup> 25 kap. 3 § SFB.

## Försäkrad utan att arbeta, speciella försäkringssituationer

Inom socialförsäkringen finns även några speciella situationer utifrån vilka den enskilde ska kunna bli socialförsäkrad även om han eller hon inte har ett arbete. Det rör bestämmelser om att olika slags förmåner kan komma att jämföras med inkomst av arbete. Vissa förmåner inom utbildning och tjänstgöring medför att en person är socialförsäkrad och kan få rätt till inkomstrelaterade förmåner, som pension, samt inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning.<sup>73</sup> Pensionsgrundande belopp beräknas för plikt, studier och för år med vård av småbarn. Dessa belopp beräknas oavsett om personen har eller haft ett arbete och har som syfte att ge pensionsrätter även när arbete inte utförs men som ändå ska grunda rätt till pension. Det finns ett krav på att personen ska uppfylla ett förvärvsvillkor innan personen fyller 70 år, om det vid utbetalningen av pension ska tas hänsyn till pensionsgrundande inkomst för pliktjänstgöring, studier eller barnår i beräkningen. Bestämmelsen ses inte som ett försäkringsvillkor utan enbart villkor för beräkning av inkomstpensionen.<sup>74</sup>

Arbetskadeförsäkringen försäkrar främst de som arbetar men även annan verksamhet som kan ses som förvärvsarbete om det finns risk för arbetsskador.<sup>75</sup>

### 18.5.1 Inga ytterligare kvalifikationskrav

**Bedömning:** Ytterligare kvalifikationskrav bör inte införas för att enskilda ska omfattas av den svenska socialförsäkringen genom arbete. Det bör inte heller införas någon väntetid för att tillhöra den arbetsbaserade socialförsäkringen.

<sup>73</sup> 6 kap. 9, 11 och 20 §§ SFB. De förmåner som innebär att personen omfattas av den arbetsbaserade försäkringen fast han eller hon inte har arbete. Omfattas av skyddade personkretsen för inkomstrelaterade pensioner, det är dagpenning från a-kassa, vårdbidrag, stipendium m.m. Bestämmelsen innebär att en person som inte arbetat och på så vis blivit försäkrad innebär att vid tidpunkten ett försäkringsfall inträffar är de försäkrade för inkomstrelaterad sjuk och aktivitetsersättning och inkomstrelaterad efterlevandepension om personen får någon av förmånerna om räknas upp i 6 kap. 20 § SFB.

<sup>74</sup> 6 kap. 20 § SFB. Se även Hessmark, L-G. m.fl. *Socialförsäkringsbalken, en kommentar, avdelning A*.

<sup>75</sup> 6 kap. 22 § SFB.

**Skälen för bedömningen:** Utgångspunkten är att det arbetsbaserade socialförsäkringsskyddet gäller under den tid som en person har ett arbete eftersom den arbetsbaserade försäkringen ska ge skydd mot förlorad arbetsinkomst. Det finns inga särskilda villkor för att komma in i den svenska arbetsbaserade socialförsäkringen. Med den definition Sverige har av vad som utgör förvärvsarbete kan en person anses vara arbetstagare även när arbete utförs i mycket liten omfattning och det finns inget krav på en minimigräns i form av inkomstkrav. Dock kan arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare anses vara en typ av kvalifikationskrav.

Jag har övervägt att införa kvalifikationskrav för att omfattas av socialförsäkringssystemet genom arbete (detta ska inte blandas ihop med kvalifikationskrav för förmåner), men bedömt att införandet av sådana kvalifikationskrav för att omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen inte är önskevärt eftersom det kan få negativa konsekvenser för vissa grupper av arbetstagare, såsom nyutträdna på arbetsmarknaden. Det kan till exempel leda till ekonomiska svårigheter för sådana arbetstagare i relation till möjligheten att vara borta från arbetsplatsen i samband med sjukdom<sup>76</sup>, eftersom detta kan medföra att de inte uppfyller kvalifikationsvillkoren. Införandet av kvalifikationskrav är särskilt problematiskt i relation till arbetsskadeförsäkringen eftersom det skulle kunna innebära att arbetstagare som utför riskabla arbetsuppgifter inte har rätt till ersättning vid en skada. Arbetsskadeförsäkringen försäkrar främst de som arbetar, men även annan verksamhet som kan ses som förvärvsarbete om det finns risk för arbetsskador.<sup>77</sup> Det avser personer som genomgår utbildning, arbetsmarknadspolitiska utbildningar, arbetsprövning, arbetslivsinriktad rehabilitering, lärlingar och praktikanter.<sup>78</sup> Dessa kategorier har inte alltid en lön och att införa kvalifikationsvillkor, såsom krav på lön eller minsta antal arbetade timmar som villkor för att de ska tillhöra den arbetsbaserade försäkringen, skulle innebära att deras försäkringsskydd försämras.

Ett annat exempel är föräldraförsäkringen som skiljer sig från övriga socialförsäkringar genom att en person ska ha varit försäkrad för sjukpenning under minst 240 dagar i följd före barnets födelse för

---

<sup>76</sup> Efter sjuklöneperioden. Det väcker frågan om att förlänga sjuklöneperioden, men det är utanför denna utrednings område.

<sup>77</sup> 6 kap. 22 § SFB.

<sup>78</sup> 2–4 §§ föreskrifter om arbetsskadeförsäkring vid utbildning.

att kunna ta ut föräldrapenning på SGI-nivå. Det är alltså en slags kvalifikationstid som finns särskilt för föräldrapenningförmåner. Detta kvalifikationskrav kan fullgöras genom arbete inom EU/EES. En förvärvsaktiv person som även arbetat i ett annan EU/EES-stat kan med stöd av sammanläggningsprincipen i förordning 883/2004 uppfylla kravet på kvalifikationstider för den svenska arbetsbaserade socialförsäkringen. Detta har, när det gäller gränsöverskridande situation, prövats i Bergström-målet.<sup>79</sup> I målet var det ostridigt att Bergström omfattades av svensk lagstiftning, men hon uppfyllde inte kvalifikationstiden (kravet i de nationella bestämmelserna för rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå). Det är klarlagt genom målet att den generella sammanläggningsprincipen i artikel 6 i förordning 883/2004 inte ska uppfattas som att det är två perioder av förvärvsarbete som ska ha fullgjorts i flera medlemsstater. Den behöriga institutionen i en medlemsstat har alltså ingen möjlighet att kräva att ytterligare försäkringsperioder ska fullgöras i landet för att bevilja föräldrapenning.<sup>80</sup>

Vidare är den sjukpenninggrundande inkomsten nära sammanflätad med att tillhöra den arbetsbaserade försäkringen och är därför att anses som ett ytterligare villkor, som delvis kan ses som ett slags kvalifikationsvillkor. Även om den arbetsbaserade socialförsäkringen är knuten till arbete i Sverige, kräver i dagens system i princip inte att något förvärvsarbete utförts för att få fastställd SGI eftersom den är framåtsyftande. Ett av syftena med att ha en ersättning som grundar sig på en förväntad framtida inkomst är att det har bedömts vara en bra uppskattning för den arbetsinkomst som kan förväntas gå förlorad under till exempel sjukfrånvaron. Det svenska synsättet skiljer sig åt jämfört med många andra europeiska länderna där ersättningen fastställs utifrån de inkomster som den försäkrade har haft innan sjukdomsfallet.<sup>81</sup>

Utifrån denna bakgrund är min sammantagna bedömning att det inte ska införas några ytterligare kvalifikationskrav, såsom som krav på att arbetet ska pågå viss tid eller minimiinkomst, för att tillhöra den arbetsbaserade socialförsäkringen. De krav som finns i dag i form av arbetstillstånd och att en persons måste ha en fastställd SGI för att

<sup>79</sup> EU-domstolens dom *Bergström*, C-257/10, ECLI:EU:C:2011:839.

<sup>80</sup> Dock är det annorlunda när det gäller arbetslöshetsförmåner enligt artikel 61 i förordning 883/2004.

<sup>81</sup> SOU 2012:47, *Harmoniserat inkomstbegrepp*, s. 141 och 163.



ha möjlighet att ta del av de arbetsbaserade förmånerna bedömer jag som tillräckliga. Den sjukpenninggrundande inkomsten är både framåtblickande i form av ett varaktighetskrav på arbetet samt har ett inkomstvillkor, som förvisso är väldigt lågt. Dock innebär nuvarande utformningen av SGI att vissa arbetstagare i dag har svårt att uppfylla det framåtsyftande villkoret för att kunna få rätt till ersättning från socialförsäkringssystemet. Det gäller arbetstagare som arbetar i Sverige kortare tid än sex månader och som därför inte kan få en SGI fastställd, men genom att de betalar socialavgifter i Sverige påförs PGI. Införandet av månadsuppgifter och ett bakåtsyftande inkomstunderlag för SGI skulle kunna leda till ett mer omfattande försäkringsskydd för denna grupp. Det har lämnats förslag på införandet av ett inkomstunderlag baserat på månadsuppgifter.<sup>82</sup>

## **18.6 Utsända arbetstagare av annan än statlig arbetsgivare**

### **18.6.1 Allmänt om utsändning till och från Sverige (med undantag för statligt anställda)**

#### **Uttag av socialavgifter**

Enligt socialavgiftslagen (2000:980) ska Skatteverket debitera arbetsgivar- och egenavgifter på arbete som utförts i Sverige och på arbete som utförs i utlandet av en person som när arbetet utfördes omfattades av svensk socialförsäkring. Den nu gällande socialavgiftslagen (SAL) trädde i kraft den 1 januari 2001 och syftet var bland annat att tydliggöra att socialavgifter ska betalas för personer som omfattas av den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen. Den nya socialavgiftslagen skulle vara mer fristående från de lagar som då reglerade tillhörigheten till de sociala trygghetssystemen. Dock påpekade man att sambandet mellan socialförsäkringstillhörigheten och avgiftsskyldigheten skulle vidmakthållas. Skyldigheten att betala socialavgifter skulle gälla för ersättning för eller inkomst av arbete i Sverige i den betydelse begreppet arbete i Sverige hade enligt socialförsäkringslagen (numera socialförsäkringsbalken). Om arbetet inte hade utförts

---

<sup>82</sup> SOU 2015:21, *Mer trygghet och bättre försäkring*.

i Sverige skulle socialavgifter betalas om den som utfört arbetet omfattades av den svenska arbetsbaserade delen av socialförsäkringen.

### Utsända av annan än statlig arbetsgivare

Arbete utomlands för en arbetsgivare med verksamhet i Sverige anses som arbete i Sverige om arbetstagaren är utsänd av arbetsgivaren och arbetet kan antas vara längst ett år.<sup>83</sup> Av förarbetena till socialförsäkringslagen framgår att det var rimligt att arbete som inte fysiskt utförs i Sverige, men som har en stark anknytning till Sverige, ska omfattas av den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen. Om den som sänds ut uppfyller kriterierna för utsändning ska det arbete som utförts i ett annat land jämföras med arbete i Sverige och arbetstagaren ska omfattas av den svenska socialförsäkringen under hela utsändningstiden. Enligt ordalydelsen gäller bestämmelsen om utsändning för arbetstagare, men även uppdragstagare får anses omfattade av utsändningsbestämmelsen.<sup>84</sup> Arbetstagare som sänds ut till en stat utanför EU/EES eller som Sverige inte har ingått avtal med ska, enligt reglerna i 1 kap. 8 § SAL jämfört med 6 kap. 4 § första stycket SFB, vara försäkrade i Sverige om utsändningen kan antas vara längst ett år. I SAL finns inte ett krav på att arbetstagaren är försäkrad vid utsändningstillfället. Under den i dag ettåriga utsändningstiden tillgodoför Skatteverket pensionsgrundande inkomst på inkomsten samt påför arbetsgivaravgifter på utgiven ersättning.

6 kap. 4 § andra stycket SFB är en omvänd utsändningsregel som anger att när en utländsk arbetsgivare under motsvarande förhållande sänder en person till Sverige för arbete ska arbete i Sverige inte anses föreligga.<sup>85</sup>

Det finns i dag inte någon lagstadgad möjlighet till intyg om vilken lagstiftning man omfattas av i samband med utsändning till länder utanför EU/EES.

---

<sup>83</sup> 6 kap. 4 § första stycket SFB.

<sup>84</sup> Se utskottsbetänkande 1983/48:SfU10. s. 18 – ”utskottet anser det rimligt att sjukpenningsskyddet upprätthålls för försäkrade som tillfälligt arbetar utomlands under sådana förhållanden att bosättningen i Sverige består. Det bör gälla oavsett om den försäkrade är anställd, uppdragstagare eller egenföretagare”.

<sup>85</sup> 6 kap. 4 § andra stycket SFB.

## Andra situationer som liknar utsändning

Det kan finnas gränsdragningsproblem mellan utsändning och distansarbete. Den utveckling som sker på arbetsmarknaden med nya anställningsformer innebär att arbete i dag inte alltid är knutet till en viss fast arbetsplats där arbetstagaren befinner sig mellan vissa tider. Det finns ingen rättslig definition av begreppet distansarbete, men jag menar att det kan beskrivas som arbete som utförs utanför den ordinära arbetsplatsen ofta med hjälp av moderna teknologiska hjälpmedel. I förarbetena till den tidigare socialförsäkringslagen noteras att arbete på distans inte per automatik innebär att en person omfattas eller exkluderas av svensk socialförsäkring, utan det bör vara de rättsvårdande myndigheterna som genom praxis fastställer under vilka omständigheter arbete som helt eller delvis utförs i hemmet eller på distans ska anses som arbete i Sverige.<sup>86</sup> Styrande för en person omfattas av socialförsäkringssystemet skulle i stället vara om det fanns en stark anknytning till Sverige. Det preciserades dock inte några kriterier för när arbete skulle anses utfört i Sverige, utan det överlämnas till de rättsvårdande myndigheterna.<sup>87</sup> Försäkringskassan har i sin vägledning framhållit att det är lagstiftningen i det land där arbetet fysiskt utförs som är tillämplig, oavsett var arbetsgivaren finns.<sup>88</sup> Försäkringskassans nuvarande tolkning innebär att personer som arbetar på distans i ett annat land inte kan vara försäkrade i Sverige även om de utför arbete åt svenska arbetsgivare med verksamhet i Sverige.<sup>89</sup> Vidare är den rättspraxis som har utvecklats på området varken tydlig eller anpassad till dagens olika arbetsformer. Kammarrätten i Stockholm har följt Försäkringskassans tolkning och i ett mål ansett att det avgörande är var arbetet rent fysiskt utförs.<sup>90</sup> I ett annat mål hade personen utfört arbete för en svensk arbetsgivare på distans och domstolen menade i detta mål att det i stället är avgörande var personen är anställd.<sup>91</sup> I ytterligare avgörande bedömde kammarrätten att en person som

---

<sup>86</sup> Prop. 1998/99:119 s. 105.

<sup>87</sup> Prop. 1998/99:119 s. 105.

<sup>88</sup> Försäkringskassans vägledning *Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner*. 2004:11, version 4.

<sup>89</sup> Försäkringskassans vägledning 2004:11, *Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner*, version 4 s. 65.

<sup>90</sup> Kammarrätten i Stockholm, mål nr 5876-1999. Hon ansågs vara omfattad av engelsk lagstiftning för tid som hon varit bosatt i England och utfört arbete där, och inte ha rätt till svensk föräldrapenning.

<sup>91</sup> Kammarrätten i Stockholm, mål nr 4084-1999.

flyttat tillbaka och bosatt sig i Sverige och fortsatt utföra arbete i Sverige för sin tyska arbetsgivare ansågs vara försäkrad i Sverige.<sup>92</sup> I ytterligare ett mål har kammarrätten bedömt att det arbete som utfördes från bostaden i Storbritannien, på distans för arbetsgivaren i Sverige, inte var att jämföras med ett arbete som utförs i Sverige. En annan fråga i det målet var om arbetstagaren kunde ses som utsänd av den svenska arbetsgivaren och domstolen konstaterade att kvinnan i målet uppfyllde kriterierna för att anses som utsänd av arbetsgivaren.<sup>93</sup> Det finns alltså olika bedömningar i rättspraxis angående distansarbete och som belyser gränsdragningsproblematiken mellan utsända och distansarbete. Distansarbete i gränsöverskridande situationer är i dag inte ovanligt och kommer säkerligen att öka framöver i takt med ny teknologi och nya anställningsformer. Det uppkommer därför frågor om hur en arbetsgivare och det offentliga ska kunna tillförsäkra arbetstagaren i dessa situationer socialt skydd.

Distansarbete i gränsöverskridande situationer är viktigt för att möjliggöra att grupper, såsom exempelvis medföljande till utsända, kan fortsätta att arbeta samt behålla en koppling till den svenska arbetsmarknaden. Dessa kan dock inte fortsätta att omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen om krav på att vara fysiskt i landet finns. Jag har övervägt att mot bakgrund av tidigare förarbetsuttalanden närmare reglera vilka kriterier som ska gälla för stark anknytning till Sverige, men bedömer att det utifrån det faktum att anknytningen kan se så olika ut från fall till fall är svårt att mer exakt definiera begreppet. Det bör därför vara upp till tillämpande myndighet och domstolar att bedöma när distansarbete i gränsöverskridande situationer har en så stark koppling till Sverige att distansarbetet bör ses som arbete i Sverige. Vissa kriterier, såsom arbetets karaktär, var det fysiskt utförs, arbetets varaktighet, omfattning, arbetsgivarens verksamhet i landet och var arbetstagaren är anställd samt var socialavgifter betalas skulle kunna tjäna som vägledning i bedömningen om det kan vara ett distansarbete som kan jämföras med ett arbete som utförs i Sverige.

De flexibla lösningar som finns inom unionsrätten, att medlemsländerna träffar särskilda avtal för de enskilda personerna, bör

---

<sup>92</sup> Kammarrätten i Stockholm, mål nr 2260-06.

<sup>93</sup> Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1804-07, se även problematiken i exempelvis Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 5226-15.

även kunna tillämpas på nationell nivå för de personer som ska arbeta på distans. Rätten till att få ett beslut om intyg som stadgar om en person är försäkrad i Sverige enligt SFB, som jag föreslår, bör bidra till större trygghet, tydlighet och förutsägbarhet för den enskilde, inklusive personer som arbetar på distans eller sänds ut (se kapitel 17).

### Tillgång till hälso- och sjukvård

Gällande tillgång till hälso- och sjukvård har de som är folkbokförda i Sverige, enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), (HSL) tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård. Av 20 § folkbokföringslagen (1991:481) (FOL) framgår att den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad om inte annat följer av fjärde stycket eller 14 § FOL. Personer som är utsända längre tid än ett år i annan tjänst än statlig tjänst har således inte som regel tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige.

Det bör även poängteras att hälso- och sjukvård omfattas av sakområdet i förordning 883/2004, vilket betyder att tidsperioden för tillgång till hälso- och sjukvård för utsända, som följer av 20 § FOL är kortare än i jämförelse med förordning 883/2004. Vidare ger det europeiska sjukförsäkringskortet (EHIC) rätt för utsända och deras familjemedlemmar att inom en EU/EES-medlemsstat få tillgång till nödvändig sjukvård i arbetsstaten på samma villkor som den statens invånare. Sverige har dessutom i vissa av de bilaterala avtalen reglerat rätten till sjukvård och dessutom ingått sjukvårdskonventioner med vissa länder (se vidare kapitel 14).

### Utsänd enligt förordning 883/2004

Utsändningstiden i enlighet med SFB och FOL är kortare än i jämförelse med förordning 883/2004, där utsändningstiden är 24 månader. Reglerna i förordningen kan även omfatta tredjelandsmedborgare som bor i en EU/EES-medlemsstat och arbetar i en annan.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Avtalet med EES-länderna och Schweiz gäller inte för tredjelandsmedborgare. Sverige har ett bilateralt avtal med Schweiz som gäller för tredjelandsmedborgare. I avtalet är utsänd-

Av artikel 12 i förordning 883/2004 framgår att det finns flera specifika villkor som ska vara uppfyllda för att personer som sändas ut ska fortsätta att omfattas av den sociala tryggheten i den utsändande staten. Dessa villkor är:

5. Personen ska arbeta som anställd.
6. Arbetet ska utföras för en arbetsgivare som normalt bedriver verksamhet i landet.
7. Arbetet ska utföras för arbetsgivarens räkning.
8. Arbetet ska maximalt utföras 24 månader.
9. I förordningen uppställs även krav på att den som sänds ut inte ska ersätta någon annan utsänd person.
10. Därtill kommer kravet på att personen fortsatt ska omfattas av lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten.

Försäkringskassan är behörig institution att utfärda och ta emot A1-intyg om tillämplig lagstiftning.<sup>95</sup> Försäkringskassan vidarebefordrar kopior av samtliga utfärdade A1-intyg till Skatteverket för att de ska kunna fastställa om den enskilde ska betala socialavgifter eller inte. A1-intyget är bindande. I *Fitzwilliam* målet<sup>96</sup> konstaterar EU-domstolen att den behöriga institutionen måste göra en bedömning av alla fakta som rör utsändningsreglerna eftersom den måste kunna garantera att den information som finns i intyget (A1) är korrekt.

### Utsänd egenföretagare enligt förordning 883/2004

En person som normalt är verksam som egenföretagare i en medlemsstat kan sända ut sig för att tillfälligt arbeta i en annan medlemsstat. För att han eller hon fortsättningsvis ska omfattas av lagstiftningen i den utsändande staten ska han eller hon bedriva en

---

ningstiden 24 månader. Sverige har inget bilateralt avtal med Liechtenstein, vilket leder till att svensk rätt kan vara tillämplig vid utsändning till Liechtenstein.

<sup>95</sup> Den som är utsänd eller arbetar i flera stater kan till exempel ansöka om ett dokument som intygar vilken stats sociala trygghetssystem denne ska omfattas av. Intyget används också för att visa var personen betalar socialavgifter.

<sup>96</sup> EU-domstolens dom *Fitzwilliam*, C-202/97 ECLI:EU:C:2000:75.

*liknande* verksamhet som i den stat han eller hon sänder ut sig från. Arbetet, precis som för anställda, får inte vara längre än 24 månader.<sup>97</sup>

Att vara verksam som egenföretagare i den utsändande staten innebär att personen stadigvarande utövar omfattande verksamhet i den medlemsstat där denne är etablerad. Den behöriga institutionen ska kontrollera om egenföretagaren har ett kontor, betalar skatt och har momsregistrering. Enligt ett beslut från Administrativa kommissionen ställs även krav på att egenföretagare måste ha utövat sin verksamhet under en viss tid, där en period på två månader anses uppfylla kravet.<sup>98</sup> Den verksamhet som egenföretagaren ska utöva i en annan medlemsstat ska vara liknande den som förekommer i den stat som utsändning sker ifrån, vilket innebär att man tar hänsyn till verksamhetens faktiska karaktär. Till exempel kan det vara av liknande karaktär när det är inom samma sektor, men även inom samma sektor kan det naturligtvis finnas skillnader som gör att det inte anses vara verksamhet av liknande karaktär.<sup>99</sup>

### Utsänd enligt de bilaterala avtalen om social trygghet

Sverige har slutit avtal om social trygghet<sup>100</sup> med ett 20-tal länder. I de flesta avtalen som Sverige har ingått med andra länder, finns inte några regler om att egenföretagare kan sändas ut. Endast i ett fåtal avtal, såsom de med USA och Kanada, nämns uttryckligen egenföretagare. När det gäller utsända arbetstagare är dessa dock reglerade i de olika avtalen. Tiden för utsändning varierar mellan 12–60 månader. Den utsände arbetstagaren omfattas av hemlandets socialförsäkring om utsändningen pågår under kortare tid än den tid som regleras i avtalet om social trygghet. Under denna tid betalas avgifterna enligt avtalet i utsändningslandet, det är alltså den utsändes hemland, och därefter betalas alla avgifter i arbetslandet. I några av avtalen ska den anställde omfattas av arbetslandets lagstiftning redan från första dagen om avsikten är att utsändningen ska vara längre tid än 12, 24, 36 eller 60 månader, de så kallade avsiktskonventionerna. En avsiktskonvention innebär att utsändningsreglerna

---

<sup>97</sup> Artikel 12.2 i förordning 883/2004. Se även betänkandet kapitel 11.

<sup>98</sup> AK beslut nr A2.

<sup>99</sup> Artikel 14. 4 i förordning 987/2009.

<sup>100</sup> Tidigare benämndes som konventioner.

inte blir tillämpliga om utsändningstiden från början är avsedd att vara längre tid än avtalets tidsgräns.

Vissa av avtalen om social trygghet reglerar endast pensionsförmåner, vilket innebär att en stor del av arbetsgivaravgifter betalas i Sverige. Det gäller avtalen med USA, Kanada, Indien och Sydkorea.

Avtalen om social trygghet mellan Sverige och andra EU/EES-länder har delvis förlorat sin betydelse efter det att förordningarna 883/2004 om samordning av social trygghet<sup>101</sup> och förordning 1231/2010 om utvidgning av förordning 883/2004 till tredjelandsmedborgare<sup>102</sup> trädde i kraft.

**Tabell 18.1 Sveriges avtal om social trygghet**

Avtalsländer	Utsändningstid	Avsiktskonventioner
Chile, Kap Verde, Turkiet	12 månader	Chile, Israel
De Nordiska länderna <sup>103</sup> , Indien, Serbien-Montenegro <sup>104</sup> , Sydkorea och Quebec	24 månader	Indien och Sydkorea
Marocko och Israel	36 månader	Turkiet
Kanada och USA	60 månader	USA

För en arbetstagare upphör den arbetsbaserade försäkringen om arbetet av någon anledning inte längre räknas som arbete i Sverige. Det kan till exempel röra sig om att arbetstagaren i stället omfattas av motsvarande försäkring i det land han eller hon är utsänd till. I andra fall kan det bero på att utsändningstiden blir förlängd och då överskrider tidsgränsen.<sup>105</sup>

<sup>101</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, EUT L 166, 30.4.2004, s. 1 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

<sup>102</sup> 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. EUT 2010 L 344/1, 29.12.2010. Se även EU-domstolens dom *Thévenon*, C-475-93, ECLI:EU:C:1995:371.

<sup>103</sup> Konventionen tillämpas i förhållande till Island och Norge på tredjelandsmedborgare bosatta inom Norden.

<sup>104</sup> Avtalet tillämpas avseende Serbien och även i förhållande till Bosnien-Hercegovina. (SÖ 2002:18). Sedan Slovenien och Kroatien blev medlemmar i EU gäller inte avtalet för dessa.

<sup>105</sup> 6 kap. 8–11 §§ SFB. Även 4 kap. 5 § SFB.



Den nordiska konventionen tillämpas i förhållande till Island och Norge för tredjelandsmedborgare som är bosatta inom Norden. I den nordiska konventionen är utsändningstiden 24 månader.

För att kunna styrka att en person som har sänts ut för arbete i den andra staten krävs generellt i alla avtal ett intyg om tillämplig lagstiftning. Det är Försäkringskassan som utfärdar sådana intyg.

Det finns vidare dispensmöjligheter där de behöriga institutionerna kan komma överens om undantag från avtalets regler om förlängd tid för utsändning.

### 18.6.2 Oförändrad huvudregel gällande tidsfrist för utsändning

**Bedömning:** Nuvarande huvudregel för tidsfrist i SFB för utsändning av arbetstagare till och från Sverige av annan än statlig arbetsgivare bör inte förändras.

**Skälen för bedömningen:** Möjligheten att vara utsänd och fortsätta att kvarstå i hemlandets socialförsäkring (sociala trygghets-system) är i förordning 883/2004 och vissa av de bilaterala avtalen längre än för de som omfattas av 6 kap. 4 § första stycket SFB.

Jag har övervägt att föreslå att förlänga utsändningstiden i SFB till två år för utsända av annan än statlig arbetsgivare för att ytterligare främja gränsöverskridande rörelse av arbetstagare från och till Sverige. Vidare skulle en förlängd utsändningstid enligt mig kunna ge bättre möjligheter för svenska företag och andra arbetsgivare att verka i en globaliserad värld genom att de kan sända ut arbetstagare under en längre tid och därmed ytterligare bidra till kompetensförsörjning och -utveckling inom företaget såväl som på utsändningsorten. Därutöver bidrar dagens regelverk till att utsända inom EU/EES får möjlighet till längre utsändningstid än de som sänds ut till tredje land (med vissa undantag för de länder där bilaterala avtal om social trygghet finns), vilket negativt kan påverka företag och andra arbetsgivares möjlighet att etablera sig och verka i länder utanför EU/EES. Det kan således finnas skäl att göra de svenska utsändningsreglerna mer konforma med förordningens regler samt i vissa fall de bilaterala avtalen genom att ändra tidsfristen för utsändningsreglerna i SFB till två år.

Jag har utifrån detta övervägt att förlänga utsändningstiden i 6 kap. 4 § första stycket SFB till två år, vilket skulle innebära att utsända av

annan än statlig arbetsgivare omfattas av den svenska arbetsbaserade socialförsäkringen under denna tid, men inte av den bosättningsbaserade försäkringen. Därutöver har jag övervägt att möjliggöra för denna grupp och deras medföljande att omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen under den förlängda utsändningstiden (upp till två år) för att ytterligare främja utsändning av arbetstagare, också för dem som har medföljande familjemedlemmar. Detta skulle kunna möjliggöras genom en särreglering i 5 kap. 4 § SFB.

Därutöver har jag även övervägt att förlänga tidsfristen i 6 kap. 4 § andra stycket SFB till två år, det vill säga för utsända till Sverige. Dock har det väckts frågor om ett sådant förslag kan ge konkurrensfördelar till utländska företag genom till exempel låga löner. Erfarenhet från östutvidgen av EU visar å andra sidan att liknande farhågor gällande tillgången på låglönearbetskraft inte generellt har införlivas, även om vissa branscher, såsom byggsektorn, har ett stort antal arbetstagare utsända till Sverige.<sup>106</sup> Enligt en underlagsrapport till globaliseringsrådet är det en vanligt förekommande syn att globaliseringen innebär förlorade arbetstillfällen, lägre löner och sämre arbetsvillkor. Forskning på området visar dock att globaliseringen ger positiva nettoeffekterna på sysselsättningen och att risken med globaliseringen snarare ligger i ökade inkomstklyftor än högre arbetslöshet.<sup>107</sup>

Dock har jag efter noga övervägande valt att inte lägga förslag kring en förlängd tidsfrist för utsända av annan än statlig arbetsgivare och deras medföljande mot bakgrund av att det blir ett otydligt och delvis skevt skydd för social trygghet för denna grupp utsända då de som regel endast har tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige under ett års utlandsvistelse. Personer som antas tillbringa sin dygnsvila utomlands under minst ett år avregistreras som regel från folkbokföringen, vilket medför att de inte har tillgång till svensk hälso- och sjukvård (till patientavgift). Vidare skulle en förlängd tidsfrist (till två år) för utsända till Sverige även medföra att denna grupp skulle kunna folkbokföras i Sverige, vilket återigen skulle medföra ett otydligt och skevt skydd för social trygghet för denna grupp eftersom de därmed skulle ha tillgång till subventionerad hälso- och

<sup>106</sup> LO- rapport (2013). Facket och EU: Gäst i verkligheten - om utstationerad arbetskraft i praktiken.

<sup>107</sup> Calmfors, L. (2008). *Globalisering – hot eller räddning för jobben*. Underlagsrapport nr 25 till Globaliseringsrådet.

sjukvård i Sverige, men inte omfattas av socialförsäkringssystemet. Det är inte heller syftet med utsändningsreglerna att den utsände ska omfattas av det mottagande landets sociala trygghetssystem. Ett sådant förslag skulle därför bland annat kräva ändringar i FOL eller HSL, vilket jag bedömer inte är önskvärt.

Sammantaget har jag bedömt att det utifrån ovan inte är kompatibelt med de regelverk som finns i Sverige i dag att föreslå en förlängd utsändningstid för arbetstagare till och från Sverige i SFB.

### 18.6.3 Möjlighet att fortsatt vara försäkrad i som längst tre år vid utsändning

**Förslag:** Försäkringskassan ska kunna medge att arbete utomlands som utsänd ska anses som arbete i Sverige i som längst tre år.

**Skälen för förslaget:** Den svenska ekonomin är djupt integrerad i världsekonomin. Många svenska företag verkar på den globala marknaden. För dessa företag är det viktigt att personal som är utsända har en adekvat social trygghet.

Som nämnts ovan, har jag övervägt en generell möjlighet, oavsett situation, till förlängning för utsändning av annan än statlig arbetsgivare men valt att inte lägga ett sådant förslag. För svenska företag kan det dock finnas vissa situationer i vilka det är angeläget att kunna ha nyckelpersonal utsänd för en längre tid. Jag anser att det därför finns skäl att införa en möjlighet att efter en prövning om skäl föreligger medge att arbete utomlands som utsänd ska ses som arbete i Sverige i som längst tre år. Genom förslaget förbättras möjligheterna för svenska företag att verka och konkurrera på en internationell marknad. Möjligheten till förlängt socialförsäkringsskydd bör begränsas så att det som längst kan uppgå till tre år. För att kunna stå kvar i folkbokföringen är det lämpligt med prövning för ett år i taget.

En delvis likartad dispensregel finns även i förordning 883/2004. I förordningen finns möjlighet för medlemsstaterna att ge dispens för förlängd tid för utsändning.<sup>108</sup> Dispensregeln kan användas för längre utsändningar, där man redan från början vet att en persons utsändning kommer att vara längre tid än två år. En överenskommelse måste

<sup>108</sup> Artikel 16 i förordning 883/2004.

ingås mellan staternas behöriga institutioner om den som ska sändas ut ska fortsätta att omfattas av lagstiftningen i den stat som sänder ut honom eller henne. Många medlemsstater accepterar sådana överenskommelser i upp till fem år.

Den föreslagna ändringen i SFB ger en möjlighet att förlänga tiden för vissa situationer i de fall utsändningstiden antas överstiga ett år. Det kan, enligt min mening, bidra till att underlätta rörligheten över gränserna mellan Sverige och tredje land. Det kan även vara befogat att kunna utsträcka det svenska socialförsäkringsskyddet för den som är utsänd till ett land som inte har ett omfattande socialförsäkrings-system. Jag bedömer dock att möjligheten till förlängning bör begränsas i tid och det bedöms som rimligt att ha en möjlighet att förlänga tiden i som längst tre år om skäl föreligger. De situationer som avses är till exempel att arbetet eller arbetsförhållandena har förändrats under tiden och att det arbete som den utsände påbörjat inte kunnat slutföras inom den ursprungliga utsändningstiden. Detta gäller särskilt om personen i fråga är en nyckelperson för arbetsgivaren. Andra skäl kan också vara att den utsände har sådan spetskompetens som behövs i det andra landet och att han eller hon inte kan ersättas av en lokalanställd.

#### 18.6.4 Utsända arbetstagare från Sverige

**Förslag:** En person ska vara försäkrad enligt SFB vid tidpunkten för utsändning från Sverige för att kunna fortsätta att vara försäkrad under utsändningstiden.

**Skälen för förslaget:** I förordning 883/2004 anges som ett krav för utsändning att personen fortsatt omfattas av lagstiftningen i medlemsstaten. Enligt Europeiska kommissionen torde det innebära ett krav på att en person omfattas av socialförsäkringssystemet i det land där arbetsgivaren är etablerad. Administrativa kommissionen har ansett att en period på minst en månad kan anses uppfylla det kravet. Kravet uppfylls även genom anställning hos en arbetsgivare i den utsändande staten. Det är dock inte nödvändigt att en person under denna tidsperiod (en månad) arbetar för den arbetsgivaren för vilken

utsändningens görs. Villkoret är därför också uppfyllt för en person som är försäkrad på grund av bosättning.<sup>109</sup>

Utsändningsregeln i SAL kräver inte att en arbetstagare är försäkrad vid utsändningstillfället. Det finns inte heller ett sådant explicit krav i SFB, men eftersom en arbetstagare omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen från första anställningsdagen borde det dock i praktiken innebära att arbetstagare i merparten av utsändningarna redan är försäkrade enligt svensk socialförsäkring. Den första anställningsdagen sammanfaller som regel med det faktiska arbetets första dag. I en icke gränsöverskridande situation medför detta generellt inte några svårigheter, men i gränsöverskridande situation när en arbetstagare i utlandet har anställts för att sändas ut från Sverige, är det inte lika självklart när första anställningsdagen är eller när kravet på verklig anknytning till den svenska arbetsmarknaden är uppfyllt för att omfattas av svensk socialförsäkring (om dessa krav inte uppfylls kan det inte vara fråga om utsändning från Sverige).<sup>110</sup> Som tidigare konstaterats finns inga förtydliganden eller kriterier för när en verklig anknytning till den svenska arbetsmarknaden ska anses föreligga.

Även om det finns ett behov av att förtydliga när en person i dessa fall ska omfattas av den svenska socialförsäkringen bedömer jag att det endast gäller ett fåtal fall när företag anställer personer som är i tredje land för att sändas ut till något annat land. Det bör här noteras att utsändningsreglerna inte rör lokalanställda i utlandet eller personer som direktanställs utomlands av utländska dotterbolag till svenska företag.

Jag föreslår även att det ska finnas en rätt att begära ett intyg som anger att en person är försäkrad enligt SFB. Detta beslut kan exempelvis användas i samband med utsändning från Sverige till länder utanför EU/EES och till länder som Sverige inte har ingått ett avtal om social trygghet med (se närmare kapitel 17).

---

<sup>109</sup> Europeiska kommissionen (2013). *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller i EU, EES och Schweiz*, s. 12.

<sup>110</sup> Prop. 1998/99:119 s. 114.

### 18.6.5 Utsändning av egenföretagare från Sverige

**Förslag:** Det ska göras ett förtydligande i 6 kap. 2 § andra stycket SFB för fysiska personer som bedriver näringsverksamhet med fast driftsställe i Sverige. Förtydligandet innebär att det uttryckligen anges att verksamhet som utförs utomlands ska anses bedriven här i landet, om verksamheten hänför sig till driftsstället. Detta bedömer jag motsvarar vad som gäller i dag.

**Bedömning:** En särskild reglering för utsändning av egenföretagare från Sverige ska inte införas i SFB i dagsläget även om det råder viss osäkerhet kring regelverket vad gäller utsända egenföretagare.

**Skälen för förslaget och bedömningen:** I dag finns ingen särskild utsändningsregel för egenföretagare i SFB. För de egenföretagare som har fast driftsställe i Sverige finns dock möjligheten att omfattas av socialförsäkringsskyddet, om verksamheten som bedrivs utomlands hänför sig till ett fast driftsställe i Sverige. Denna bestämmelse omfattar dock inte alla de personer som bedriver verksamhet som egenföretagare i dag då egenföretagare kan ha fast driftsställe i flera länder.

Anledningen till att inte införa några särskilda regler togs upp i förarbetena där det fördes resonemang om att arbete som egenföretagare utför utomlands är jämställt med arbete i Sverige i de fall inkomsten är hänförlig till den verksamhet som bedrivs i Sverige. Egenföretagarnas socialförsäkringsskydd knyts till att deras verksamhet bedrivs i Sverige genom fast driftsställe. I och med att inkomsten som intjänats utomlands hänförs till det fasta driftsstället i Sverige blir inkomsten skattepliktig och egenavgifter kan då debiteras på utlandsinkomsten i Sverige.<sup>111</sup> Det råder dock i dag viss osäkerhet om vad som gäller för de svenska egenföretagare som arbetar utomlands och när det gäller frågan om och i vilken utstäckning som arbetet faller in under bestämmelsen i 6 kap. 2 § andra stycket SFB. Jag anser därför att det ska göras ett förtydligande av bestämmelsen.

Vidare har Skatteverket i en promemoria 2012 föreslagit att en särskild utsändningsregel för egenföretagare skulle införas. Förslaget

<sup>111</sup> Prop. 1998/99:119 s. 105.

genomfördes dock inte eftersom vissa remissinstanser menade att förslaget inte innehöll någon tidsgräns och att det skulle kunna medföra att fler skulle omfattas av svensk socialförsäkring.<sup>112</sup>

Jag har övervägt att införa en särskild utsändningsregel i SFB för egenföretagare från Sverige för att bland annat uppnå konformitet mellan reglerna i förordning 883/2004 och SFB gällande möjlighet till utsändning för egenföretagare. Förordning 883/2004 innehåller, till skillnad från SFB, särskilda regler om utsändning av egenföretagare. Det kan finnas behov av att vidareutveckla regelverket för denna grupp. Om en egenföretagare har en tydlig lagstadgad möjlighet att kvarstå i det svenska socialförsäkringssystemet under utsändningstiden kan det antas att denne är mer benägen att erbjuda sina tjänster som egenföretagare utomlands eftersom detta inte kommer att påverka dennes ekonomiska och sociala villkor i relation till socialförsäkringsskyddet negativt. Jag har även övervägt ett sådant förslag mot bakgrund av att antalet egenföretagare i Sverige ökar och att de blir en alltmer viktig faktor i den svenska samhällsekonomin. Från SCB företagsregister framgår att det finns cirka 1 000 000 företag i Sverige. Företagen är handels-, kommandit- och aktiebolag samt enskilda firmor. Företagen är en viktig drivkraft för den ekonomiska tillväxten i Sverige. Mellan åren 2003 och 2010 var det en ökning på 120 000 företag, vilket är ca 15 procent. Under åren 2012 och 2013 var den en minskning på 1 procent, men sedan år 2014 har antalet företag i Sverige ökat igen.<sup>113</sup>

Egenföretagare är dock en komplex grupp och jag finner vid en sammantagen bedömning att det finns behov av en djupare analys av det verkliga behovet av utsändningsregler för egenföretagare och de praktiska konsekvenserna av en sådan särskild reglering, vilket inte har varit möjligt inom ramen för denna utrednings uppdrag. Behovet av en djupare analys understryks av att det i dag finns många skillnader mellan de regler som gäller för egenföretagare och de som är anställda i ett eget aktiebolag. Till exempel kan egenföretagare välja karenstid och därigenom påverka egenavgiften. Den som driver sitt företag som ett aktiebolag räknas inom sjukförsäkringen som anställd medan den som driver sin verksamhet i en enskild firma, handels-

---

<sup>112</sup> Skatteverkets promemoria, Socialavgifter på icke inkomstbeskattade ersättningar m.m. Dnr 131-46356-12/113. Se även prop. 2012/13:18.

<sup>113</sup> SCB företagsdatabas.

bolag eller kommanditbolag betecknas som egenföretagare, och faller under bestämmelserna för inkomst av annat förvärvsarbete.<sup>114</sup>

Jag avstår mot denna bakgrund att lägga särskilda förslag avseende utsändning av egenföretagare.

Även om jag i dagsläget har bedömt att det saknas underlag för att lägga mer långtgående förslag kan det ändå vara av intresse att redogöra för möjliga rekvisit för att reglera utsändning av egenföretagare som jag har övervägt. Det första möjliga rekvisitet är att arbetet utomlands inte ska vara självständigt i förhållande till verksamheten vid det fasta driftstället i Sverige. För att egenföretagaren fortsättningsvis ska vara försäkrad i den utsändande staten (Sverige) ska han eller hon bedriva en liknande verksamhet som han eller hon bedriver i Sverige. I 6 kap. 8 § SFB anges att för andra än anställda gäller försäkringen från den dag arbetet har påbörjats. Det skulle innebära att för att en egenföretagare ska kunna sända ut sig från Sverige och fortsätta omfattas av svenskt socialförsäkringsskydd måste verksamheten ha påbörjats i Sverige. Ett sådant rekvisit kan innefatta krav på att näringsverksamheten ska ha bedrivits i Sverige under en viss tid. Administrativa kommissionen har ansett när det gäller krav på att verksamheten ska ha bedrivits under viss tid är två månaders verksamhet rimlig för att en egenföretagare ska kunna sändas ut och omfattas av utsändningsreglerna i förordning 883/2004.

Det bör även vara en tydlig tidsgräns för hur länge en egenföretagare kan vara utsänd.

### 18.6.6 Utsändning av arbetstagare till Sverige

**Bedömning:** Det nuvarande rekvisitet motsvarande förhållande i SFB ska inte förändras. Med motsvarande förhållande bör dock inte avses att den utsände till Sverige omfattas av offentligt inrättade socialförsäkringssystem i utsändningsstaten.

**Skälen för bedömningen:** I nuvarande lydelse av 6 kap. 4 § andra stycket SFB stadgas att när en utländsk arbetsgivare under mot-

---

<sup>114</sup> SOU 2015:21 s. 324.



svarande förhållande sänder någon till Sverige för arbete ska arbete i Sverige inte anses föreligga.

Utsändning är definierat i 1 kap. 8 § första stycket SAL där det framgår att arbete för en arbetsgivare som utförs i ett annat land än det där arbetsgivaren bedriver sin verksamhet anses som arbete i Sverige i samma utsträckning som enligt 6 kap. 4 § SFB. Paragrafen i SFB avser både en svensk arbetsgivare som sänder ut en anställd för arbete i annat land och en utländsk arbetsgivare som sänder hit personal för arbete här i landet. Regeln i SFB innebär således att när en utländsk arbetsgivare sänder en person till Sverige för ett arbete som kan antas vara under längst ett år ska det inte räknas som arbete i Sverige och socialavgifter ska till följd härav inte betalas i Sverige. Vidare framgår i kommentaren till socialavgiftslagen att lagtextens motsvarande förhållande i SFB torde innebära att det krävs att den utsände omfattas av socialförsäkringssystemet i det land där arbetsgivaren bedriver sin verksamhet för att en utsändning till Sverige ska anses föreligga.<sup>115</sup> Det finns dock inte ett explicit krav i SFB på att en person ska fortsätta att omfattas av det utsändande landets socialförsäkring under tid i Sverige.

I ett mål i Kammarrätten som rörde indiska arbetstagare var frågan om socialavgifter skulle betalas i Sverige. Kammarrätten hänvisade till förarbetsuttalanden (inom socialförsäkringen) om starkast anknytning, där det framgår att det är motiverat att undanta vissa typer av arbete som utförs i Sverige om det finns en starkare anknytning till ett annat land. Vidare uttalade Kammarrätten att med hänsyn till detta bör undantagen för utsänd personal bara tillämpas i fall där den som sänts ut omfattas av socialförsäkringssystemet i det land där arbetsgivaren bedriver sin verksamhet. Kammarrätten bedömde därför att undantaget för utsända arbetstagare i 6 kap. 4 § andra stycket SFB bara är tillämpligt för de fall där den som sänts ut omfattas av socialförsäkringssystemet i det land där arbetsgivaren bedriver verksamhet. De indiska arbetstagarna i målet ansågs som lokalt anställda i Sverige eftersom de inte kunde visa att de omfattades av något annat lands lagstiftning. De skulle därför, enligt domstolen, omfattas av

---

<sup>115</sup> Blank Thörnroos, P. m.fl. (2007). Socialavgifter, kommentar till socialavgiftslagen, se kommentaren till 1 kap. 8 § socialavgiftslagen.

svensk socialförsäkring från första anställningsdagen och socialavgifter skulle betalas i Sverige.<sup>116</sup>

Utsändningsregeln i SAL hänvisar till SFB och kan tolkas som att utländska arbetsgivare ska ha verksamhet i det andra landet och inte ha någon verksamhet i Sverige, och därutöver ska den utsände arbetstagaren omfattas av det utsändande landets socialförsäkringssystem. Frågan är dock hur man ska förhålla sig till utsändning till Sverige från ett land utan ett nationellt offentligt inrättat socialförsäkringssystem. Det kan noteras att i tidigare förarbetsuttalanden angående utsända arbetstagare till Sverige har det inte gjorts någon direkt koppling till frågan om de utsända arbetstagarnas socialförsäkringsskydd i det utsändande landet.<sup>117</sup> Kammarrätten får därför anses ha gjort en långtgående tolkning av förarbetena och doktrin genom sitt konstaterande att en utsänd person måste omfattas av socialförsäkringssystemet i det land där arbetsgivaren bedriver verksamhet.<sup>118</sup>

I de länder utan offentligt inrättade socialförsäkringssystem eller där vissa arbetstagare inte kan ansluta sig till socialförsäkringssystemet, kan det anses orimligt att kräva att den utsände omfattas av ett offentligt inrättat socialförsäkringssystem i utsändningsstaten eftersom det skulle omöjliggöra utsändning för vissa arbetstagare och från vissa länder. Utifrån konstaterandet ovan, att det inte bör krävas att en person som är utsänd från tredje land (med undantag för land där Sverige har ett avtal om social trygghet) omfattas av ett lagstadgat socialförsäkringssystem i utsändningslandet för att utsändning till Sverige ska anses föreligga, följer att det är svårt att ställa krav på intyg om försäkringsskydd för denna grupp. Det är upp till det land från vilket utsändningen görs att bedöma om sådana intyg ska utfärdas och alla länder har inte ett offentligt inrättat socialförsäkringssystem. Det som också talar emot att ställa krav på intyg från tredje land är att Sverige inte har gjort några överenskommelser med dessa länder och det är därför oklart hur länderna ska hantera ett sådant utbyte av intyg.

---

<sup>116</sup> Kammarrätten i Göteborg mål nr 1941-1943-13.

<sup>117</sup> Prop. 1998/99:119.

<sup>118</sup> Exempelvis i prop. 1998/99:119. Det finns dock ett tidigare betänkande SOU 1966:54 som rörde yrkesskadeförsäkringen och utsända där utredningen konstaterade att utländska arbetstagare som sändes till Sverige var undantagna från yrkesskadelagstiftningen om de var skyddande av utländsk yrkesskadeförsäkring.

Mot bakgrund av att det finns svårigheter med att kräva intyg för dem som kommer från tredje land kan det finnas farhågor om att det kan förekomma fusk och att det finns individer som arbetar i Sverige som saknar försäkringsskydd under perioder. Det kan även leda till konkurrensfördelar för utländska företag. Jag bedömer att det borde räcka att det finns ett anställningskontrakt mellan den anställde och arbetsgivaren och att den senare har någon form av försäkringsskydd. En möjlig väg för att lösa detta är att ställa krav, i de fall det inte finns ett lagstadgat socialförsäkringssystem, på en annan försäkring, exempelvis en privat försäkring som täcker vissa risker inom sociala tryggheten. Ett krav på att den anställde visar upp att de har en försäkring som täcker vissa delar av den sociala tryggheten skulle kunna vara tillräckligt. Att en person inte kan visa något intyg vid utsändning till Sverige kan även innebära att om denne sedan kommer till Sverige för att bosätta sig och ansöker om svenska grundförmåner som äldre försörjningsstöd eller garantipension kommer Pensionsmyndigheten att kompensera personen för att denne inte fått pensionsrätt för utfört arbete, som i praktiken utförts i Sverige. Det är därför angeläget för Pensionsmyndighetens verksamhet att det finns ett bevis för utsändningen, i form av intyg om privat försäkring eller ett anställningsavtal.

Avslutningsvis kan nämnas att ett alternativ till intygen för utsända från ett land utanför EU/EES är att dessa arbetstagare anmäler sin närvaro i Sverige till Försäkringskassan och det skulle kunna innebära att myndigheten kan utreda om arbetstagaren bör omfattas av svensk socialförsäkring.

#### 18.6.7 Utsändning av egenföretagare till Sverige

**Bedömning:** Det ska inte införas särskilda regler i SFB gällande utsändning av egenföretagare till Sverige

**Skälen för bedömning:** Precis som för egenföretagare som bedriver näringsverksamhet i Sverige finns idag ingen särskild reglering om utsändning i SFB för egenföretagare i annat land som är utsända till Sverige. Som nämnts ovan, finns i förordning 883/2004, till skillnad från SFB, regler om utsändning av egenföretagare. Enligt artikel 12 i förordningen ska en person som normalt bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat och som ska bedriva liknande verk-

samhet i en annan medlemsstat, fortsätta att omfattas av lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten, under förutsättning att verksamheten inte förväntas vara längre än 24 månader.

Jag har övervägt att föreslå en reglering i SFB för egenföretagare vid utsändning till Sverige. En sådan reglering skulle kunna bidra till ökade möjligheter att gynna gränsöverskridande person- och tjänsterörlighet till och från Sverige för tredje land. Det skulle även kunna bidra till den svenska arbetsmarknaden genom att till exempel personer med spetskompetens från tredje land ges möjlighet att vara utsända – både som arbetstagare och egenföretagare – till Sverige, samt bidra till kompetensförsörjning inom de områden där det råder brist på arbetskraft i Sverige. Därutöver skulle en sådan reglering innebära att det blir likartade utsändningsmöjligheter för egenföretagare inom och utom EU/EES till Sverige.

Egenföretagare är dock en komplex grupp och jag finner vid en sammantagen bedömning att det finns behov av en djupare analys av det verkliga behovet av utsändningsregler för egenföretagare till Sverige och de praktiska konsekvenserna av en sådan reglering, vilket inte har varit möjligt inom ramen för denna utrednings uppdrag.

Även om jag i dagsläget bedömt att det saknas underlag för att lägga förslag kan det ändå vara av intresse att redogöra för möjliga rekvisit för att reglera utsändning av egenföretagare till Sverige som jag har övervägt.

Det första möjliga rekvisitet är att de egenföretagare som sänder ut sig från ett annat land till Sverige inte ska omfattas av svensk socialförsäkring om utsändningsperioden varar som längst ett år och de bedriver en liknande verksamhet som i den stat han eller hon sänder ut sig från. Bakgrunden är att de under utsändningstiden anses ha en svag koppling till Sverige och de bör i stället omfattas av de sociala trygghetssystemen alternativt det försäkringsskydd de har i det land där de bedriver sin verksamhet (det vill säga det land de sänder ut sig från). Vidare ska en egenföretagare från tredje land som ska vistas i Sverige i mer än tre månader ha uppehållstillstånd och med det följer vissa krav som måste uppfyllas. Dessa omfattar viss branschfarenhet och att delar av företaget ska ägas av egenföretagaren. Även inkomsten från eget företagande omfattas, vilket innebär att egenföretagaren kan försörja sig och har ett nätverk i Sverige.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> 5 kap. 5 § andra stycket UtlL. Se även Migrationsverket handledning i migrationsärenden.

## 18.7 Frivillig försäkring för att omfattas av svensk social trygghet

Ett sätt att förbättra möjligheterna att omfattas av den sociala tryggheten skulle kunna vara att införa en möjlighet för enskilda att frivilligt försäkra sig för hela eller delar av den sociala tryggheten. Ett sådant system finns bl.a. i Norge. Det norska systemet för frivillig försäkring är utformat enligt samma principer som det obligatoriska systemet. Detta innebär bl.a. att utgifterna finansieras löpandet enligt en så kallad ”pay-as-you-go” princip. Ingen individuell riskvärdering, t.ex. hälsokontroller görs heller i samband med beslut om frivilligt medlemskap. Hösten 2016 var cirka 5 250 000 personer folkbokförda i Norge. Vid denna tidpunkt hade drygt 2 900 personer frivilligt medlemskap i folketrygden vid vistelse utomlands. Inga uppgifter finns om hur många personer som har frivilligt medlemskap i folketrygden vid vistelse i Norge.

Det norska systemet för social trygghet har generellt många likheter med det svenska och det är därför intressant att analysera den norska frivilliga försäkringen för att överväga vilka för- och nackdelar ett motsvarande system skulle ha i en svensk kontext.<sup>120</sup>

### 18.7.1 Det norska systemet för frivillig försäkring

#### Medlemskap i den norska folketrygden

I Norge kallas den offentliga socialförsäkringen för folketrygden. Om man har medlemskap i folketrygden kan det bland annat ge en rätt till att få stora delar av kostnaderna vid sjukvårdsbehandling, sjukpenning, arbetslöshetsersättning och bidrag i samband med födsel täckta.

Som huvudregel är alla som är folkbokförda i Norge medlemmar i folketrygden, men det är också möjligt att i vissa situationer bli medlem även om man inte bor eller är folkbokförd i Norge.

Huvudregeln för att vara medlem i den norska folketrygden är att personen i fråga ska vara folkbokförd och bosatt i Norge samt uppehålla sig lagligt i Norge. Personer som inte är bosatta i Norge kan också vara medlem under förutsättning att de:

---

<sup>120</sup> Uppgifterna i detta avsnitt kommer från underlag till utredningen Spörsmål om frivillig medlemskap i folketrygden, Det kongelige Arbeids- og sosialdepartement, 2016-10-17.

- Arbetar i Norge,
- Är anställd i norska statens tjänst utomlands,
- Får lån och stipendium från Lånekassen och studerar utomlands,
- Är utstationerad av en norsk arbetsgivare för att arbeta tillfälligt, upp till ett år, utomlands.

Medlemmar i den norska folketrygden och som har rättigheter i folketrygden samt inkomster från pension eller arbete är skyldiga att betala trygdeavgift. Den betalas in tillsammans med skatten och dras automatiskt. Norska pensionärer som bor i andra nordiska länder betalar också trygdeavgift i Norge

Personer som vistas utomlands i mindre än ett år fortsätter att vara medlem i den norska folketrygden. Om avsikten är att vistas utomlands i mer än tolv månader sker en avregistrering från den norska folketrygden. Detsamma gäller för personer som i två år eller mer (efter varandra) är utomlands i mer än sex månader inom loppet av ett år. För personer som växlar mellan att bo i Norge och utomlands krävs att de uppehåller sig i Norge i minst sex månader varje år för att medlemskapet i folketrygden ska kvarstå. Arbete utomlands kan medföra att medlemskapet i folketrygden upphör, även om personen fortfarande är bosatt i Norge

### Frivilligt medlemskap i folketrygden vid vistelse i Norge

Personer som avser att vistas i Norge mellan tre månader och ett år utan att arbeta i landet, kan ansöka om att bli medlem i folketrygden. Medlemskap kan endast beviljas personer som har starka band till Norge. Detta kan avse:

- Studenter som studerar i Norge under ett år,
- Personer som kommer att stanna i Norge i mer än tre månader för att besöka nära släktingar,
- Norska kvinnor som bor utomlands och som besöker nära släktingar och planerar att föda barn i landet.

Turister i Norge som inte har nära anknytning till landet uppfyller inte villkoren för medlemskap i det nationella försäkringssystemet.

Det är möjligt att själv välja omfattningen av skydd som det frivilliga medlemskapet i folketrygden ska ge. Det är t.ex. möjligt att begränsa skyddet till att omfattas av rätt till hälso- och sjukvård och sjukpenning eller bara ålderspensionsförmåner.

### Frivilligt medlemskap i folketrygden vid vistelse utanför Norge

Det är även möjligt att under vissa villkor teckna ett frivilligt medlemskap i folketrygden för personer som kommer vistas utanför Norge längre än ett år. En förutsättning för frivilligt medlemskap är att personen varit medlem i det nationella försäkringssystemet i minst tre av de senaste fem kalenderåren som föregår ansökningdagen och har nära band till det norska samhället. Möjligheten att teckna frivilligt medlemskap i folketrygden gäller framför allt:

- Anställda i utlandet på ett företag med huvudkontor i Norge,
- Studenter som studerar vid universitet eller högskola utomlands och inte får stöd från det norska studiestödssystemet,
- Har ett offentligt uppdrag eller stipendier utomlands,
- Pensionärer med lång uppehållstid i Norge.

Utöver dessa situationer finns det även möjlighet att teckna frivilligt medlemskap när särskilda omständigheter gör det rimligt.

Det är inte möjligt att teckna frivilligt medlemskap för pensionärer och funktionshindrade som bosätter sig i ett annat EU/EES-land. Även familjemedlemmar kan omfattas av det frivilliga medlemskapet men även här gäller att make eller maka måste ha varit medlem i folketrygden minst tre av de senaste fem åren före tidpunkten för ansökan.

Frivilligt medlemskap i folketrygden kan beviljas efter en samlad bedömning av den sökandens förhållanden. Vissa grupper med särskilt stark anknytning till det norska samhällslivet har rätt till tillträde utan att någon egentlig bedömning behöver göras. Dessa inkluderar pensionärer med minst 30 års medlemskap i folketrygden efter 16 års ålder.

Vid bedömningen om frivilligt medlemskap ska beviljas är syftet med utlandsvistelsen central samt att sökanden måste ha nära band till det norska samhället. I allmänhet är det lättare att få frivilligt medlemskap för pensionsförmåner än för hälso- och sjukvård då det anses viktigt att upprätthålla ett kontinuerligt medlemskap i dessa delar.

Vistelsetiden utomlands är dock alltid central i bedömningen oavsett vilka delar som den enskilde vill försäkra. Frivilligt medlemskap ges normalt vid relativt korta perioder utomlands. Den som varaktig lämnar Norge kan i allmänhet inte beviljas medlemskap. Vistelsetider utomlands som inte överskrider 2–3 år ökar möjligheterna för medlemskap i det nationella försäkringssystemet.

### Finansiering av den frivilliga försäkringen

Folketrygden har tre finansieringskällor – trygdeavgift, arbetsgivaravgift och tillskott via skatt från staten. Det samlade avgifts/skatteuttaget för anställda uppgår till 40,8 procent av inkomstunderlaget. Trygdeavgiften är i sin tur differentierad mellan pensionärer (5,1 procent), anställda (8,2 procent) och egenföretagare (11,4 procent).

Den avgift en enskild måste betala för den frivilliga försäkringen beror på om skyddet ska motsvara hela folketrygden eller bara delar. Dessutom täcker den frivilliga avgiften även arbetsgivaravgiften om den enskilde saknar arbetsgivare samt även skattedelen i vissa fall. Som mest kan alltså avgiften för den frivilliga försäkringen uppgå till 40,8 procent för anställda. För inkomster understigande 49 650 norska kronor betalas ingen avgift till den frivilliga försäkringen. Ansvar för att avgifter betalas ligger på den enskilde. Arbetsgivare kan betala på den enskildes vägnar men den enskilde har ändå ansvaret för att avgiftsbetalningarna görs.

Det finns inga beräkningar rörande den finansiella ställningen för den frivilliga försäkringen. Det är således inte möjligt att bedöma eventuella över- eller underskott i denna del.

#### 18.7.2 En svensk frivillig försäkring?

**Bedömning:** En frivillig försäkring för att omfattas av svensk social trygghet vid utsändning bör inte införas.

**Skälen för bedömningen:** En översiktlig jämförelse mellan regelverken i Sverige och Norge visar stora likheter när det gäller de obligatoriska reglerna för att omfattas av de sociala trygghetsystemen vid utsändning. Båda länderna har regler som möjliggör



utsändning till och från länderna i upp till ett år. En väsentlig skillnad mellan Sverige och Norge är att hälso- och sjukvård ingår i folketrygden, som därmed är ett mer sammanhållet system för de sociala trygghetssystemen än vad som är fallet i Sverige. Det problem som finns i Sverige där personer avregistreras från folkbokföringen om de vistas längre tid än ett år utanför landet och därmed förlorar rätten till hälso- och sjukvård i landet uppstår inte i Norge när någon tecknar ett frivilligt försäkringsskydd.

Min bedömning är att det är principiellt tveksamt att införa en frivillig försäkring i ett i övrigt allmänt obligatoriskt socialförsäkringssystem. Den norska frivilliga försäkringen uppfyller inte rimliga krav på försäkringsmässighet när det gäller hantering av individuella och kollektiva risker och premiesättning. Den norska frivilliga försäkringen hanterar över huvudtaget inte de centrala utmaningar som finns i alla riskförsäkringar, nämligen moturval och moralisk risk.

Med moturval menas i försäkringssammanhang en företeelse som kan uppträda om premierna beräknas på ett sådant sätt att dåliga risker gynnas på bättre riskers bekostnad. Effekten kan bli att de försäkringssökande som utgör goda risker tycker att försäkringen blir för dyr och avstår, medan däremot de som utgör de dåliga riskerna tecknar försäkring, vilket leder till att riskgruppens samlade skadekostnader blir större än förväntat. Detta riskerar leda till att försäkringen löpande underfinansieras och att de som omfattas av försäkringen över tiden kommer ha en allt högre risk att nyttja försäkringen och samtidigt bli färre och färre (eftersom de med lägre risk inte kommer tycka att det är värt att vara omfattad av försäkringen). Moralisk risk är försäkringsterm för den subjektiva risken som betingas av etiska aspekter av försäkringstagarens handlande. Försäkringstagaren kan t.ex. lämna oriktiga uppgifter vid försäkringens tecknande eller i samband med en skadereglering. Han eller hon kan också simulera eller avsiktligt framkalla ett försäkringsfall. Dessa beteendeeffekter hanteras normalt via t.ex. självrisker.

En fördel för en allmän obligatorisk försäkring är att det undanröjer riskerna för moturval då hela försäkringskollektivet tvingas vara med i försäkringen. Ingen kan avstå. Detta undanröjer behovet av individuella riskbedömningar vilket gör försäkringen kostnadseffektiv och ger ett effektivt skydd även för dem med höga risker till en

kostnad som är lägre än i andra försäkringslösningar. Detta är en av de stora fördelarna med allmänna obligatoriska socialförsäkringar.

Allmänna obligatoriska socialförsäkringar har dock samma utmaningar med moralisk risk som andra försäkringslösningar. I den svenska socialförsäkringen hanteras detta t.ex. med en karensdag i sjukpenningförsäkringen. I övrigt strävas efter att utforma regelverket så att en objektiv prövning i det enskilda ärendet så långt som möjligt kan göras utan att enskildes beteende kan påverka skadefallet.

Min uppfattning är att det inte är lämpligt att införa en statligt administrerad frivillig försäkringslösning som är helt försäkringsmässig i det att den ställer krav på individuella riskbedömningar i form av t.ex. hälsokontroller och individuellt beräknade premier. En sådan ordning är väsensskild från vad som utgör en socialförsäkring och skulle sannolikt bli dyr att administrera och ha höga försäkringspremier. Att införa ett frivilligt försäkringsskydd utan rimliga krav på försäkringsmässighet riskerar att leda till ovan nämnda problem med framför allt moturval.



## 19 Bosättning som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet

### 19.1 Allmänt om bosättning som villkor för att omfattas av de sociala trygghetssystemen

Att vara bosatt i Sverige är ett grundläggande villkor för att omfattas av de bosättningsbaserade delarna av de svenska sociala trygghetssystemen och få tillgång till bosättningsbaserade förmåner. Utöver bosättning ska en person, när det gäller socialförsäkringen, även uppfylla ytterligare krav för att få socialförsäkringsskydd och de materiella villkoren för de olika förmånerna. Allmänt när det gäller de krav som kan ställas i förhållande till bosättningsbaserade förmåner kan nämnas att vissa förmåner är beroende av försäkringstid (t.ex. garantipension). Det kan innebära krav på att personen ska vara försäkrad när försäkringsfallet inträffar eller ett krav på gällande försäkring genom bosättning som avser hela den tid för vilken förmåner ska lämnas (t.ex. aktivitetsersättning på garantinivå<sup>1</sup>). För vissa förmåner (exempelvis gällande garantipension samt sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning<sup>2</sup>) måste det även kunna fastställas perioder av bosättning bakåt i tiden. Det är således helt centralt för tillgång till de svenska systemen att kunna bedöma och fastställa under vilka omständigheter en person ska anses bosatt här i landet. Var en person är bosatt är centralt även för tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige.

I den svenska nationella lagstiftningen finns olika bosättningskrav som utgör grunden för att bedöma huruvida en person anses bosatt i Sverige och som har direkt anknytning till de sociala trygghetssy-

---

<sup>1</sup> 33 kap. 4 och 5 §§ SFB.

<sup>2</sup> 33 kap. 3 §, 35 kap. 4–10 §§ SFB.

stemen. Krav på bosättning finns i folkbokföringslagen (1991:481), socialförsäkringsbalken (2010:110, SFB), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m., (läkemedelsförmånslagen) samt tandvårdslagen (1985:125). Därutöver finns bosättningsbegrepp som endast är tillämpliga i gränsöverskridande situationer. Dessa regleras av EU-rätten<sup>3</sup> eller genom olika bilaterala avtal.<sup>4</sup> Det EU-rättsliga bosättningsbegreppet inom ramen för samordningsbestämmelserna regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>5</sup> samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009)<sup>6</sup>. Vidare har 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 och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet)<sup>7</sup> betydelse för rätten att bosätta sig i en medlemstat. För att få uppehålla sig längre tid än tre månader i en annan medlemstat krävs uppehållsrätt eller uppehållstillstånd. I Sverige har rörlighetsdirektivet genomförts i svensk rätt genom ändringar i utlänningslagen<sup>8</sup> och utlänningsförordningen<sup>9</sup>. För närvarande finns det i svensk lagstiftning inget krav på uppehållsrätt enligt 3 a kap. utlänningslagen för att en person ska anses bosatt och få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen avseende bosättningsbaserade förmåner, men för att anses bosatt i enlighet med folkbokföringslagen krävs däremot uppehållsrätt.<sup>10</sup> Eftersom tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård är en bosättningsbaserad förmån, som tar ledning av folkbok-

---

<sup>3</sup> Europeiska unionen (EU).

<sup>4</sup> De bilaterala avtalen hänvisar till de nationella bosättningsbegreppen i de fördragsslutande staterna.

<sup>5</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>6</sup> EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

<sup>7</sup> EUT L 158/77, 30.4.2004 s. 77–123.

<sup>8</sup> Utlänningslagen (2005:716).

<sup>9</sup> Utlänningsförordningen (2006:97).

<sup>10</sup> 4 § FOL.

föringen, kan uppehållsrätten anses vara ett indirekt krav för tillgång till sådan hälso- och sjukvård i Sverige.

Vidare har även de bilaterala konventionerna om social trygghet, som Sverige har ingått med olika länder, relevans för vissa gränsöverskridande situationer. De bilaterala konventionerna innehåller bestämmelser om vilken stats lagstiftning som ska gälla i olika gränsöverskridande situationer. Grundprincipen i de nyare bilaterala avtalen är att en arbetstagare som arbetar i en konventionsstat ska omfattas av arbetsstatens lagstiftning även om han eller hon är bosatt i en annan stat. Bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i de bilaterala avtalen får enbart betydelse för de förmåner som avtalet reglerar, det vill säga de bilaterala avtalen är inte tillämpliga för sociala trygghetsförmåner som inte specifikt regleras i avtalen. Om en arbetstagare ansöker en svensk bosättningsbaserad förmån, som inte är reglerad i konventionen är det den nationella svenska lagstiftningen som avgör om personen i fråga anses som bosatt i Sverige och där efter om han eller hon uppfyller förmånsvillkoren.

För personer från stater som Sverige inte har ingått en överenskommelse med och där ingen av samordningsförordningarna är tillämpliga är svensk lagstiftning tillämplig.

## 19.2 Bosättning enligt SFB

### 19.2.1 Nuvarande bosättningsbegrepp i SFB

Bosättningsbegreppet i SFB innebär att en person, enligt huvudregeln, anses bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist i landet (5 kap. 2 § SFB). Följande kriterier ska, enligt förarbeten<sup>11</sup> och rättspraxis<sup>12</sup>, beaktas för att bedöma egentlig hemvist och bosättning i Sverige enligt 5 kap. 2 § SFB.<sup>13</sup>

- Begreppet bosatt ska enligt lagens förarbeten i största möjliga utsträckning användas i dess betydelse enligt normalt språkbruk.

---

<sup>11</sup> Prop. 1998/99:119 s. 89–100.

<sup>12</sup> Exempelvis RÅ 1994 ref. 4 och RÅ 2004 ref. 21.

<sup>13</sup> För översikt av rättsfall gällande hemvist se exempelvis Westerhäll, L. (1986). *Bosättningsbegreppet inom folkbokföringen och sjukförsäringen*.

- Begreppet bosatt ska återspegla de faktiska förhållandena. Den enskildes normala vistelseort bör därför tillmätas avgörande betydelse för var han eller hon ska anses bosatt.
- Bosättningsbegreppet i SFB har likheter med bosättningsbegreppet inom folkbokföringen och den så kallade dygnsviloprincipen (att en person anses bosatt där han eller hon sin regelmässigt tillbringar sin dygnsvila). Att en person är folkbokförd kan såldes ha viss betydelse för att fastställa egentlig hemvist i enlighet med SFB. Folkbokföringen ska dock endast vara vägledande och inte avgörande för bosättning i SFB:s mening.<sup>14</sup>
- I enlighet med tidigare förarbeten är uppehållstillstånd ett kriterium som ska beaktas när det gäller egentlig hemvist. Upphållstillstånd är ett krav för att personer som inte är unionsmedborgare ska få vistas i Sverige i mer än tre månader. I förarbetena anges att endast den som har rätt att vistas i Sverige bör rimligen anses vara bosatt här. Krävs det i ett enskilt fall uppehållstillstånd för att en person ska få vistas i landet bör sådant tillstånd ha beviljats om den enskilde ska omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen.<sup>15</sup>
- När det gäller kravet på uppehållsrätt framgår av 3 a kap. 5 § utlänningslagen att uppehållsrätten finns så länge villkoren är uppfyllda. Det innebär att kravet på uppehållstillstånd även kan omfatta unionsmedborgare som saknar uppehållsrätt. Kravet gäller dock inte för nordiska medborgare. Möjligheterna att stanna kvar i Sverige blir då beroende av att personen uppfyller villkoren för uppehållstillstånd enligt svensk rätt. Om villkoren för uppehållsrätt inte längre uppfylls gäller de nationella bestämmelserna om krav på uppehållstillstånd och utvisning när ett sådant tillstånd saknas.<sup>16</sup>

Det ska göras en helhetsbedömning av dessa kriterier i det enskilda fallet.

---

<sup>14</sup> Se exempelvis RÅ 2004 ref. 21.

<sup>15</sup> Prop. 1998/99:119 s. 99 f.

<sup>16</sup> Prop. 2012/13:120 s. 39. Se även kommentaren till utlänningslagen.

### 19.2.2 Särskilt om bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer

Enligt 5 kap. 3 § första stycket SFB ska den som kommer till Sverige och kan antas att vistas här under längre tid än ett år anses vara bosatt i landet.

Enligt förarbetena och kommentaren till SFB ska följande kriterier användas som grund för att bedöma om en person anses bosatt enligt 5 kap. 3 § SFB.<sup>17</sup>

- Personliga förhållanden.
- Personens sysselsättning i Sverige. En anställning under längre tid än ett år talar för bosättning i Sverige.
- Familjeförhållanden.
- Bostadsförhållanden.
- Uppehållstillstånd.

Enligt 5 kap. 3 § andra stycket SFB som rör personer som lämnar Sverige ska dessa anses som bosatta i landet om utlandsvistelsen kan antas vara som längst ett år. Detta gäller om de vid tidpunkten för utresa ansågs som bosatta i Sverige. I detta hänseende ska motsvarande bedömning göras som för dem som kommer till Sverige enligt paragrafens första stycke. Detta gäller oavsett om de lämnar landet på grund av utsändning eller av annat skäl. Beträffande vissa särskilda personkategorier såsom statsanställda, biståndsarbetare, utlandsstuderande samt deras familjemedlemmar finns dock särskilda bestämmelser i 5 kap. 4–8 §§ SFB.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att huvudvillkoret för att en person ska anses som bosatt i Sverige är att dennes egentliga hemvist är här i landet.<sup>18</sup> Huvudregeln för bosättningsbedömningen ska tillämpas på alla, det vill säga även i gränsöverskridande situationer. De bedömningskriterier som tillämpas vid bedömningen av bosättning utifrån 5 kap. 2 § ska alltså även tillämpas vid bedömning av bosättning utifrån 5 kap. 3 § och därutöver ska vistelsens

<sup>17</sup> Se prop. 1998/99:119 s. 91 ff. Se även Hessmark, L-G. *Kommentar till socialförsäkringsbalken, Avd. A*, uppdaterad januari 2016.

<sup>18</sup> SOU 1997:72 s. 228.



längd beaktas.<sup>19</sup> Det finns dock vissa undantagsfall. Det gäller personer som kommer att vistas i Sverige under en längre tid men där det finns synnerliga skäl som talar emot bosättning, som till exempel personer som dömts för brott och enbart kommer att vistas i Sverige för att avtjäna fängelsestraffet.

### 19.2.3 Vad innebär det EU-rättsliga bosättningsbegreppet?

I samordningsbestämmelserna används bosättning som grund för att fastställa tillhörighet till sociala trygghetssystem för de som inte är förvärvsaktiva. En persons bosättning har också betydelse för utpekandet av behörig stat när det gäller sammanträffande av vissa förmåner enligt förordningen, exempelvis tillgång till vårdförmåner vid bosättning i en annan stat än den behöriga, tillgång till vårdförmåner för pensionärer, rätt till arbetslöshetsförmåner om personen bor i en annan stat än den behöriga samt de icke-avgiftsfinansierade förmånerna.<sup>20</sup>

I förordning 883/2004 finns både begreppen bosättning och vistelse. Enligt artikel 1 k avses med vistelse en tillfällig bosättning. Det betyder att personen i fråga har för avsikt att återvända till sin stadigvarande bosättningsort.<sup>21</sup> I artikel 1 j i förordning 883/2004 definieras bosättning som den ort där den enskilde är stadigvarande bosatt. Stadigvarande bosatt är ett EU-rättsligt begrepp som innebär att bedömningen av bosättning ska göras utifrån var den enskilde har sitt varaktiga centrum för sina intressen. Kriterierna för att bedöma varaktigt centrum för en persons intressen har utvecklats i rättspraxis och kodifierats i artikel 11 i förordning 987/2009. I den artikeln anges ett antal exempel på kriterier som är avsedda att användas som verktyg för att fastställa bosättningsorten för en enskild individ i de fall det finns meningsskiljaktigheter mellan berörda medlemstater. Även om kriterierna primärt omnämns i situationer där det finns meningsskillnader mellan medlemstaterna bygger de på EU-domstolens praxis och kan därför anses som vägledande för hur medlemsstaterna och dess tillämpande myndigheter ska tillämpa begreppet. Kriterierna är inte uttömmande och det finns ingen in-

<sup>19</sup> Hessmark, L.-G. *kommentar till socialförsäkringsbalken*, avd. A, uppdaterad januari 2016.

<sup>20</sup> Artiklarna 17, 23, 65 och 70 i förordning 883/2004.

<sup>21</sup> EU-domstolens dom *I mot Health Service Executive*, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291.

bördes hierarki.<sup>22</sup> EU-domstolen har vid tillämpning av förordning 1408/71 dock fastslagit att bosättningsbegreppet ska tolkas enhetligt i medlemsstaterna oberoende av vad som föreskrivs i den nationella lagstiftningen. Det innebär att de nationella tolkningarna för att fastställa bosättning inte kan få genomslag.<sup>23</sup> Genom denna tillämpning säkerställs att en person alltid är bosatt i en medlemsstat samtidigt som det inte är möjligt att vara bosatt i flera medlemsstater samtidigt. Den EU-rättsliga definitionen av bosättningsbegreppet har samma innebörd för alla förmånerna i förordningarna 883/2004 och 987/2009. Eftersom förordningarna inte harmoniserar utan enbart samordnar medlemsstaternas sociala trygghetssystem kan medlemsstaterna införa ytterligare villkor. Det innebär att det således finns ett visst utrymme för medlemsstaterna att i den nationella lagstiftningen införa ytterligare villkor för exempelvis en viss förmån. Ytterligare villkor kan också ha sin grund i att nationell lagstiftning kräver bosättning i medlemsstaten i överensstämmelse med en nationell definition av bosättning men en sådan kan endast få genomslag om de inte strider mot EU-rätten. Det vill säga att rätten till fri rörlighet inte hindras eller att de strider mot likabehandlingsprincipen.<sup>24</sup>

Följande kriterier omnämns i artikel 11 i förordning 987/2009 som stöd vid fastställande av stadigvarande bosättning:

- Vistelsens varaktighet och kontinuitet på de berörda medlemsstaternas territorier.
- Personens situation, inbegripet:
  - Verksamhetens art och särskilda karaktär, särskilt platsen där verksamheten vanligtvis utövas, verksamhetens stadigvarande karaktär och ett anställningsavtals varaktighet.
  - Personens familjesituation och personens familjeband.
  - Utövändet av oavlönad verksamhet.
  - När det gäller studerande, deras inkomstkälla.

---

<sup>22</sup> Europeiska kommissionen (2014). *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller i EU, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och Schweiz*, s. 44 f.

<sup>23</sup> EU-domstolens dom *de Wit*, C-282/91, ECLI:EU:C: Begreppet bosättning har samma innebörd i 1408/71 som förordning 883/2004.

<sup>24</sup> Se även Europeiska kommissionen (2014). *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller i EU, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och Schweiz*, s. 42.

- Personens bostadsförhållanden, särskilt huruvida bostaden har permanent karaktär.
- Den medlemsstat där personen anses vara bosatt för skatteändamål.

Varje enskilt fall ska bedömas utifrån en individuell bedömning på grundval av alla relevanta omständigheter i det aktuella fallet.<sup>25</sup>

#### 19.2.4 Jämförelse mellan det EU-rättsliga bosättningsbegreppet och nuvarande bosättningsbegrepp i SFB

##### Vistelsens varaktighet och kontinuitet på de berörda medlemsstaternas territorier

Gällande vistelsens varaktighet och kontinuitet har samordningsbestämmelserna inte ett lika uttalat villkor om regelbunden fysisk närvaro i medlemsstaten som SFB, vilket möjligen kan ses som en skillnad mellan regelverken. Rättspraxis från EU-domstolen har inte heller uppställt något krav på att personer regelbundet ska besöka ursprungsstaten för att anses som bosatta där. En mer tydlig skillnad mellan det nationella och EU-rättsliga bosättningsbegreppet är tidsfaktorn. I SFB är bosättning starkt förknippat med antagandet om vistelsens längd vid inflyttning till Sverige och utflyttning från landet, medan den inte har samma avgörande betydelse i samordningsbestämmelserna. Tidsfaktorn förefaller ofta vara styrande i tillämpningen när bosättning utifrån SFB ska bedömas. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att krav på en viss tids bosättning inte får uppställas som ett självständigt krav utan det måste göras en samlad bedömning av olika kriterier, varav ett kan vara tidsfaktorn.<sup>26</sup> När det gäller hur länge en person kan antas vara borta från en medlemsstat och ändå ses som bosatt i den staten har det i EU-domstolens tidigare rättspraxis, avgjord under förordning 1408/71, förtydligats att en kortvarig bortavaro från en medlemsstat inte medför att bosättnings-

---

<sup>25</sup> Se även Europeiska kommissionen (2014). *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller i EU, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och Schweiz*, s. 44.

<sup>26</sup> EU-domstolens dom *Swaddling*, C-90/97 ECLI:EU:C:1999:96 punkterna 29 och 30.

staten ändras.<sup>27</sup> EU-domstolen har vidareutvecklat rättspraxis kring bosättning och tidsgränser för vistelse utomlands i målet *I mot Health Service Executive* (målet redogörs för nedan).<sup>28</sup>

### Personens situation

Vid bedömning av bosättning enligt såväl EU-rätten som SFB utgör en persons familjesituation samt bostadsförhållanden viktiga kriterier. Det anges fler möjliga anknytningsmoment i bosättningsbedömningen utifrån artikel 11 i tillämpningsförordning 987/2009 i jämförelse med det svenska nationella bosättningsbegreppet. Ett sådant är det skatterättsliga kriteriet, det vill säga där personen är bosatt för skatteändamål. I SFB anges inte skattskyldighet som en bedömningsgrund för bosättning.

Det skatterättsliga bosättningsbegreppet är avsett som grund för bedömningen av huruvida en person ska vara skattskyldig i Sverige. Det är ett vidare begrepp än det socialförsäkringsrättsliga begreppet. Som framgår av förarbetena behöver en person inte ha en bostad i Sverige för att anses skatterättsligt bosatt i landet utan det kan vara tillräckligt att han eller hon har personliga eller ekonomiska intressen i landet. Inom skatterätten kan en person anses bosatt i Sverige långt efter det att han eller hon har lämnat landet. Den som vistas utomlands en längre tid omfattas emellertid vanligen av en annan stats system för social trygghet, och det saknas därför i allmänhet skäl att låta en person omfattas av svensk socialförsäkring under en längre tids utlandsvistelse såvida det inte finns en kvalificerad anknytning till landet såsom bosättning eller förvärvsarbete.<sup>29</sup>

En annan skillnad mellan samordningsbestämmelserna och SFB är bosättningsbedömningen för studenter. Om det uppstår en konflikt mellan medlemsstaterna om vilken medlemstats lagstiftning som är tillämplig ska enligt EU-rätten den berörda studentens bosättningsort bestämmas utifrån var han eller hon har sin huvudsakliga inkomstkälla. Enligt SFB anses emellertid personer som kommer till Sverige för att studera inte som bosatta här i landet.

---

<sup>27</sup> EU-domstolens dom *Fernandez mot Kommissionen*, C-452/93, ECLI:EU:C:1994:332.

<sup>28</sup> EU-domstolens dom *I mot Health Service Executive*, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291 punkt 56.

<sup>29</sup> Prop. 1998/99:119 s. 88 f.

Vidare lyfts kriterier i tillämpningsförfordningen som är relaterade till avlönat och oavlönat arbete eller verksamhet. Ersättningens betydelse betonas inte direkt i svensk rätt, men enligt svensk rättspraxis är det inte fråga om förvärvsarbete i Sverige om det inte utgår ersättning.<sup>30</sup>

## 19.3 Överväganden och förslag

### 19.3.1 Tydligare skiljelinje mellan bosättning i gränsöverskridande- och icke gränsöverskridande situationer

**Förslag:** Bestämmelsen om bosättning i 5 kap. 3 § första stycket SFB för personer som kommer till Sverige ska förändras. Kravet på antagande om längre tid än ett års vistelse för att bedömas som bosatt i Sverige ska tas bort. Det ska i stället uttryckligen anges att bedömningen av om en person är bosatt i Sverige ska utgöras av en samlad bedömning av samtliga omständigheter.

Bestämmelsen i 5 kap. 2 § SFB om att en person ska anses bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet ska inte förändras.

Det ska även i 5 kap. 3 § andra stycket anges att den som behöver ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige måste ha ett sådant tillstånd för att anses bosatt här i landet.

**Skälen för förslaget:** Det nuvarande socialförsäkringsrättsliga bosättningsbegreppet bygger på en bedömning av flera kriterier, såsom vistelse i landet, uppehållstillstånd, personliga förhållanden, sysselsättning i Sverige, familjeförhållanden samt bostadsförhållanden. Även om nuvarande begrepp och tillämpning förefaller fungera förhållandevis väl bedömer jag att det finns ett behov av att förtydliga gällande regelverk i gränsöverskridande situationer för att skapa större tydlighet gällande bosättningsbedömningen, samt skapa möjligheter för en mer omfattande bosättningsbedömning i sådana situationer. Till exempel förekommer det, enligt uppgift från Försäkringskassan, att bosättning för personer i gränsöverskridande situationer bedöms en-

<sup>30</sup> FÖD 1992:22 I och II. FÖD 1988:18.

bart utifrån vistelsens längd i 5 kap. 3 § SFB, vilket skulle innebära att man inte beaktar 5 kap. 2 § SFB, trots att bosättningsbedömningen ska göras med tillämpning av denna och hjälpregeln i 5 kap. 3 § SFB.

Genom förslaget införs en tydligare skiljelinje än i dag mellan socialförsäkringsrättslig bosättning i icke gränsöverskridande respektive gränsöverskridande situationer. Bestämmelsen i 5 kap. 2 § SFB ska enbart utgöra grund för att bedöma bosättning i icke gränsöverskridande situationer medan bosättning i gränsöverskridande situationer ska bedömas enbart med stöd av 5 kap. 3 § SFB. Med en gränsöverskridande situation avses i detta sammanhang en situation när en person rör sig eller har rört sig över landsgränser, till exempel i syfte att bo eller arbeta i ett annat land, och hans eller hennes bosättning i Sverige inte uppfyller villkoren enligt 5 kap. 2 § SFB.

Behovet av en tydlig uppdelning på två paragrafer understryks av det faktum att bosättningsbedömningen ofta är väldigt olikartad i de olika situationerna. När det gäller personer i icke gränsöverskridande situationer fattas beslut om omfattning av svensk socialförsäkring genom bosättning i samband med att en person begär en bosättningsbaserad förmån. Personen måste dock uppfylla kraven för att vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner vid varje enskilt förmånsbeslut.<sup>31</sup> I gränsöverskridande situationer kan det vara aktuellt att fatta beslut om en person är försäkrad genom bosättning även när rätten till en förmån inte prövas. Därutöver är bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer som regel mer komplex än i icke gränsöverskridande situationer eftersom det ofta krävs att flera omständigheter beaktas och att en mer utförlig utredning görs för att kunna göra en välvägd bosättningsbedömning i dessa fall.

Jag anser vidare att nuvarande kriterier för att bedöma socialförsäkringsrättslig bosättning i Sverige i gränsöverskridande situationer är för generella i sin utformning och att det finns ett behov av att tydligare definiera kriterierna för bosättning och hur tolkningen av detta begrepp ska göras (se rubrik nedan). Detta skulle i sin tur bidra till att ge ett mer konkret stöd för tillämpande myndigheter samt bidra till ökad rättsäkerhet. Därutöver bedömer jag att det finns utrymme för att komplettera nuvarande kriterier och möj-

---

<sup>31</sup> Försäkringskassan (2012). *Genombrottsprocessen försäkringstillhörighet*, Diarienummer: 040455-2012.

liggöra en ännu mer välvägd bosättningsbedömning genom att tillämparen ska beakta fler omständigheter i det enskilda fallet. Jag bedömer även att den socialförsäkringsrättsliga bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer kan förenklas och förtydligas genom att ha en mer likartad metod för bedömningen av bosättning för personer som omfattas av samordningsbestämmelserna respektive för dem som enbart svensk rätt ska tillämpas.

### 19.3.2 Särskilt om socialförsäkringsrättslig bosättning i gränsöverskridande situationer

Förslaget gällande 5 kap. 3 § SFB innebär en komplettering och vidareutveckling av de kriterier som i dag ligger till grund för bedömningen av bosättning i gränsöverskridande situationer. De föreslagna kriterierna redovisas nedan. Därutöver innebär förslaget att den uttryckliga tidsgränsen i 5 kap. 3 § första stycket SFB ska tas bort för att tydliggöra att detta kriterium inte ska vara helt avgörande för bosättningsbedömningen utan att en helhetsbedömning av alla relevanta kriterier ska göras i varje enskilt fall. Jag bedömer att nuvarande regelverk kan leda till en rigid och fyrkantig tillämpning och den föreslagna bestämmelsen avser att möjliggöra en mer omfattande och välvägd bedömning i gränsöverskridande situationer. Att endast bedöma bosättning utifrån vistelsens längd kan strida mot unionsrätten. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att krav på en viss tids bosättning inte får uppställas som ett självständigt krav utan det måste göras en helhetsbedömning av olika relevanta kriterier, varav ett kan vara tidsfaktorn.<sup>32</sup>

Jag anser vidare att nuvarande regelverk och tillämpning kan förenklas och förtydligas genom att ett mer likartat regelverk för alla personer i gränsöverskridande situationer införs samt genom att ett mer likartat administrativt tillvägagångssätt och praxis för sådana situationer utvecklas. Genom den föreslagna vidareutvecklingen och kompletteringen av de kriterier som ska ligga till grund för bedömningen av bosättning i Sverige skulle en mer likartad bedömning kunna göras för de flesta personer i gränsöverskridande situationer. Det är dock i detta sammanhang viktigt att framhålla att även om de

---

<sup>32</sup> EU-domstolens dom *Swaddling*, C-90/97 ECLI:EU:C:1999:96 punkterna 29 och 30.

föreslagna kriterierna har utvecklats utifrån ramverket för det EU-rättsliga bosättningsbegreppet så har hänsyn tagits till socialförsäkringssystemets svenska kontext. De föreslagna kriterierna har anpassats till det svenska systemet och svenska omständigheter. Vidare är det viktigt att understryka att de föreslagna kriterierna enbart innebär en utveckling av nuvarande rekvisit eftersom dagens bosättningsbegrepp i SFB redan är relativt snarlikt det EU-rättsliga bosättningsbegreppet (se jämförelse ovan).<sup>33</sup>

Den socialförsäkringsrättsliga bosättningsbedömningen för personer i flertalet gränsöverskridande situationer är ofta relativt resurskrävande handläggningssmässigt. En mer enhetlig administrativ praxis för bosättningsbedömningen i flertalet gränsöverskridande situationer skulle kunna bidra till ökad administrativ effektivitet genom till exempel gemensamma handlägningsprocesser och kunskapsbaser för denna grupp. Därutöver bedömer jag att förslaget även kan bidra till processen att utveckla och skapa tydligare riktlinjer kring den nationella tolkningen av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet. Detta begrepp ligger till grund för att bedöma huruvida en person som omfattas av personkretsen för samordningsbestämmelserna ska omfattas av socialförsäkringssystemet, hälso- och sjukvårdssystemet och arbetslöshetsförsäkringen i Sverige genom EU-rättslig bosättning. I dag finns ingen enhetlig, nationell tillämpning av detta begrepp utan det kan bli aktuellt med flera parallella bedömningar beroende på vilka system samt aktörer och myndigheter som berörs (se vidare kapitel 20).

### **Kriterier för bedömning av bosättning enligt 5 kap. 3 § SFB**

Detta avsnitt behandlar mer ingående de kriterier som jag föreslår ska beaktas vid bedömningen av bosättning i Sverige enligt 5 kap. 3 § SFB. De föreslagna kriterierna syftar till att ge stöd i tillämpningen genom att ge ett tydligt ramverk för vilka kriterier som ska beaktas samt vilka kriterier som ska vara styrande och vägledande vid

---

<sup>33</sup> Det innebär att bedömningen av EU-rättslig bosättning ska göras utifrån var den enskilde har sitt varaktiga centrum för sina intressen. Den största skillnaden i bedömningen mellan det EU-rättsliga begreppet och SFB:s regler är den starka betoningen av tidsaspekten (den så kallade ettårsgränsen) i SFB och att skattskyldighet inte beaktas för att anses som socialförsäkringsrättsligt bosatt i Sverige.



bosättningsbedömningen. Kriterierna beskrivs på en övergripande nivå för att även fortsättningsvis ge utrymme för viss flexibilitet i bosättningsbedömningen och därmed möjliggöra för tillämplande myndigheter att ta hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Det bör också inledningsvis konstateras att i varje enskilt fall ska en samlad bedömning av alla kriterier göras.

### *Bostadsförhållanden*

Huruvida en person har en bostad av mer permanent karaktär i Sverige ska vara ett av kriterierna som ska beaktas när man ska bedöma bosättning här i landet. Det finns ingen definition av permanentbostad som jag anser vara tillämplig för att bedöma bostadshållanden i relation till socialförsäkringsrättslig bosättning. Bedömningen av en sådan bostad måste därför göras i fall till fall. Det kan vidare förekomma att en person har bostad i flera olika länder. Om flera bostäder skulle kunna ses som permanentbostäder måste det utredas var personen huvudsakligen fysiskt befinner sig. Utöver kravet på att ha en bostad i Sverige bör personen huvudsakligen också vistas här i landet. I samband med en sådan bedömning bör man beakta kriterier såsom personliga avsikter, arbete, uppehållstillstånd och familjeförhållanden.

Om den berörda personen enbart har en adress i Sverige kan det vara tveksamt om han eller hon uppfyller kravet. I sådana fall bör personen också kunna visa att han eller hon faktiskt bor i Sverige, till exempel genom att visa upp ett hyreskontrakt för ett rum eller lägenhet. Andra sätt att visa detta kan vara bostadsanknutna räkningar såsom el-, värme- eller gasräkningar.

Att en person är folkbokförd i Sverige kan beaktas i bedömningen, men det bör göras med försiktighet. Enligt folkbokföringslagen krävs att man är bosatt på adressen som man är folkbokförd på, men en person kan vara folkbokförd på en fastighet utan att faktiskt vistas där.<sup>34</sup> Om det råder tveksamhet om en persons bostadsförhållanden bör tillämplande myndighet i stället begära in kompletterande uppgifter från den enskilde.

---

<sup>34</sup> Se prop. 1998/99:119 s. 91 ff. Se även Hessmark, L-G. *Kommentar till socialförsäkringsbalken, Avd. A*, uppdaterad januari 2016.

I gränsöverskridande situationer kan det i vissa fall få felaktiga konsekvenser om folkbokföringen tillmäts för stor betydelse vid bedömningen av socialförsäkringsrättslig bosättning mot bakgrund av de olika regelverkens syften och användningsområden, särskilt i förhållande till unionsrätten såsom samordningsbestämmelserna och rörlighetsdirektivet. Exempelvis kan en sådan tillämpning i vissa fall strida mot den EU-rättsliga principen om likabehandling. I dag är uppehållsrätt inte ett rekvisit i SFB vilket det däremot är i folkbokföringslagen. Om folkbokföringen får en avgörande betydelse vid fastställandet av socialförsäkringsrättslig bosättning kan det medföra en indirekt bedömning av uppehållsrätt i bosättningsbedömningen enligt SFB.

Jag anser att detta kriterium bör vara ett vägledande kriterium för bosättning i socialförsäkringsrättslig mening i Sverige.

#### *Arbets- och anställningsförhållanden*

Enligt förarbetena och lagkommentaren ska en persons sysselsättning beaktas i samband med bedömningen av egentlig hemvist enligt nuvarande bestämmelse i 5 kap. 2 § SFB.<sup>35</sup>

Jag bedömer att arbete i Sverige även fortsättningsvis bör beaktas vid bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer eftersom det, enligt min mening, bidrar till att främja och stärka den svenska arbetslinjen – också i gränsöverskridande situationer. Avgörande för att beaktas som en väsentlig anknytning till Sverige är arbetets eller anställningskontraktet varaktighet, arbetets eller verksamhetens karaktär och var det utförs, vilket i sin tur kan utgöra en indikation på en varaktig och kontinuerlig vistelse i Sverige. Arbetstagare som har kortare anställningsperioder eller egenföretagare som arbetar en kortare tid i Sverige får anses ha en svagare anknytning till landet, även om det inte utesluter att en person som har flera kortare anställnings- eller arbetsperioder i landet tillsammans med andra kriterier kan anses som bosatt. När det gäller personer som tidigare har haft en anställning men blivit arbetslösa kan

---

<sup>35</sup> Se prop. 1998/99:119 s. 91 ff. Se även Hessmark, L-G. *Kommentar till socialförsäkringsbalken, Avd. A*, uppdaterad januari 2016.

under vissa förutsättningar anses behålla sin rättsliga ställning som arbetstagare enligt SFB.

Ledning för bosättning för personer som arbetar i två eller flera länder finns i artikel 13 i förordning 883/2004. Där stadgas bland annat att endast i de fall en person arbetar en väsentlig del i sitt bostättningsland kommer han eller hon att tillhöra bostättningslandets sociala trygghetssystem.

Genom rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning infördes det så kallade EU-blåkortet, ett särskilt arbets- och uppehållstillstånd med mer förmånliga villkor i syfte att ge bättre möjligheter för arbetstagare från tredjeländer att ta högkvalificerade arbeten i medlemsstaterna. Jag anser att en person med EU-blåkort bör anses som bosatt i Sverige. Detsamma ska gälla för dennes familjemedlemmar.

För säsongsarbetare reglerar Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för anställning som säsongsarbetare.<sup>36</sup> Migrerande säsongsarbetare får vistas lagligen och tillfälligt i EU under en period på mellan fem och nio månader (beroende på medlemsstat) för att bedriva en verksamhet som är beroende av årstidernas växlingar, samtidigt som de behåller sin huvudsakliga bostättning i ett tredje land. Dessa personer bör, enligt min mening, inte ses som bosatta i Sverige.

Sammanfattningsvis anser jag att arbets- och anställningsförhållanden i Sverige bör vara ett vägledande kriterium för att fastställa bostättning. Det bör dock understrykas i detta sammanhang att min bedömning är att personer som omfattas av svensk socialförsäkring genom arbete enligt vad som följer av förordning 883/2004, men som inte anses bosatta i Sverige enligt nuvarande 5 kap. 2 och 3 §§ SFB, ska anses som försäkrade för både bostättnings- och arbetsbaserade förmåner (se vidare kapitel 23).

---

<sup>36</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning.

*Personliga avsikter*

EU-domstolen har konstaterat, bland annat i målet *Swaddling*, att en persons avsikt att stanna kvar i en stat bör vara av större betydelse än vistelsens längd vid bedömningen om bosättningen är stadigvarande.<sup>37</sup>

Jag föreslår att en persons avsikter med vistelsen i Sverige ska beaktas i samband med bosättningsbedömningen. Detta bör omfatta en bedömning av vistelsens karaktär och längd, samt anledningen till att personen väljer att flytta till eller från Sverige. Den enskilde måste kunna styrka sina avsikter. Det är alltså inte tillräckligt att en person endast förklarar sina avsikter om var han eller hon vill vara bosatt eller anser sig vara bosatt.<sup>38</sup> Enligt artikel 16 i förordning 883/2004 finns dock möjligheter för en enskild att ansöka om dispens, vilket innebär att de två medlemsstaternas institutioner kommer överens om undantag från regeln om tillämplig lagstiftning.<sup>39</sup> Ett exempel på detta är Öresundsöverenskommelsen.<sup>40</sup>

Jag anser att personliga avsikter endast bör vara en vägledande omständighet för att bedöma bosättning i Sverige. En persons avsikter kan styrkas genom till exempel anställningskontrakt, uppehållstillstånd, familjesituation och bostadsförhållande. Personens avsikter att bosätta sig i Sverige bör tillmätas mer tyngd än vistelsens längd.

*Familjeförhållanden och familjens bosättning*

Ett annat kriterium som bör vara vägledande i bedömningen är den enskildes familjesituation och familjeband, och huruvida dennes familj är bosatt eller vistas i Sverige. Även barns skolgång i Sverige kan vara en faktor som pekar på att en familj vistas varaktigt och kontinuerligt i landet. Familjemedlemmar till en person som är bosatt i Sverige och som flyttar hit bör ses som bosatta om de har för avsikt bosätta sig i landet och uppfyller andra kriterier.

Beträffande vilka som kan ses som familjemedlemmar finns det inte någon definition i SFB, men ledning finns i 5 kap. 8 § där

<sup>37</sup> EU-domstolens dom *Swaddling*, C-90/97, ECLI:EU:C:1999:96 punkterna 17 och 30.

<sup>38</sup> Det kan finnas avvikande bestämmelser om särskilda förmåner i avdelning III i förordning 883/2004. Exempelvis vårdförmåner vid sjukdom till pensionärer som är bosatta i en annan stat än den som betalar ut pensionen. Se EU-domstolens dom, *Van Delft m.fl.* C-345/09, ECLI:EU:C:2013:249, punkt 48.

<sup>39</sup> Artikel 16 i förordning 883/2004.

<sup>40</sup> Se bilaga.

familjemedlemmar anses vara make och barn under 18 år.<sup>41</sup> Förordning 883/2004 hänvisar till den nationella lagstiftningens definition av familjemedlemmen, men det finns även en definition av familjemedlemmar i artikel 1 i) 2 i förordning 883/2004. Det är make eller maka, minderåriga barn samt myndiga barn som är beroende av underhåll.

### *Uppehållstillstånd*

När det gäller uppehållstillstånd anges i förarbetena till socialförsäkringslagen att endast den som har rätt att vistas i landet bör rimligen anses som bosatt här.<sup>42</sup> Om uppehållstillstånd krävs för att en person ska få vistas i Sverige ska ett sådant vara beviljat om denne ska kunna omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen.<sup>43</sup>

Jag bedömer att uppehållstillstånd även fortsättningsvis ska vara ett styrande kriterium för bosättning i Sverige.

Asyl definieras som när det kan finnas skäl att bevilja asylsökande uppehållstillstånd för att han eller hon är flykting enligt flyktingkonventionen. Det kan också gälla den som är alternativt skyddsbehövande enligt EU:s gemensamma regler.<sup>44</sup> Jag bedömer att den som ansöker om asyl i Sverige inte kan anses vara bosatt i landet förrän han eller hon har fått sitt uppehållstillstånd beviljat. Detta gäller också om beslutet är ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut. Även om utvisningsbeslutet inte kan verkställas bör en person inte kunna ses som bosatt i Sverige eftersom denne inte vistas lagligt i landet. Det finns utvisningsbeslut som inte kan verkställas på grund av att personen i fråga håller sig undan och han eller hon kan då inte anses vistas lagligen i landet (så kallade papperslösa). Därutöver finns verkställighetshinder i 12 kap. 1 och 2 §§ utlännings-

<sup>41</sup> När det gäller sambo hänvisas till sambolagen, förälder hänvisas till föräldrabalken m.m. Se 2 kap. 12–16 §§ SFB.

<sup>42</sup> Socialförsäkringslagen gällde före SFB. I det aktuella avseendet innebar införandet av SFB ingen ändring i sak.

<sup>43</sup> Prop. 1998/99:119 s. 99. Se även SOU 1997:72 s. 254.

<sup>44</sup> Enligt Flyktingkonventionen som Sverige har skrivit under måste Sverige pröva varje ansökan om asyl individuellt. Se även rådets direktiv 2004/83/EG den 29 april 2004 om betraktas om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet) och rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (asylprocedurdirektivet).

lagen. Det kan röra sig om att det finns skälig anledning att anta att utlänningen skulle vara i fara att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. I de fall verkställighetshinder föreligger kan Migrationsverket bevilja permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. Om uppehållstillstånd inte meddelas fortsätter verkställighetsarbetet. I väntan på beslutet får personen i fråga vara kvar i Sverige på samma villkor som asylsökande. Han eller hon bör dock inte anses bosatt i Sverige.

En tidsbegränsad lagändring om tillfälliga uppehållstillstånd som ska gälla i tre år trädde i kraft den 20 juli 2016.<sup>45</sup> Lagen begränsar tillfälligt asylsökandens möjlighet att få uppehållstillstånd och i vissa fall begränsningar för anhöriginvandring för skyddsbehövande samt ett skärpt försörjningskrav. Lagändringen innebär att flyktingar och alternativt skyddsbehövande som beviljas skydd i Sverige ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i stället för permanenta uppehållstillstånd. De som bedöms ha flyktingskäl får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på tre år och får möjlighet till familjeåterförening. De tidsbegränsade uppehållstillstånden för alternativt skyddsbehövande gäller i 13 månader och beroende på när personen ansökte om asyl har denne möjlighet till familjeåterförening.<sup>46</sup> Dessa personkategorier kan alltså enligt gällande rätt anses som bosatta i Sverige, men för att framöver anses som bosatta bör de utöver uppehållstillståndet även uppfylla andra relevanta kriterier för bosättning.

Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning ska tillämpas för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på en medlemsstats territorium. Personer med ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat ska under vissa villkor ha rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat och få uppehållstillstånd där. Om varaktigt bosatta utövar sådan rätt till bosättning ska deras anhöriga som ingår i kärnfamiljen också ha rätt att bosätta sig i den medlemsstaten under förutsättning att familjen redan var bildad i den första medlemsstaten. Direktivet ska tillämpas även på flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Det är dock inte tillämpligt på asylsökande. När det gäller direktivet om

<sup>45</sup> Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Se även prop. 2015/16:174.

<sup>46</sup> Prop. 2015/16:174 s. 39.

varaktigt bosatta har det föreslagits att det inte längre ska ställas som krav för beviljande av status som varaktigt bosatt i Sverige att sökanden har permanent uppehållstillstånd. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 mars 2017.<sup>47</sup>

Flyktingars rättsliga ställning regleras i FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), reviderad genom dess tilläggsprotokoll från 1967 (New York-protokollet), vilken Sverige har ratificerat. EU:s skyddsgrundsdirektiv<sup>48</sup> är en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem. Direktivets bestämmelser ska tolkas med beaktande av FN:s flyktingkonvention samt stå i överensstämmelse med de rättigheter som erkänns i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I direktivet finns bestämmelser som ger personer som har beviljats internationellt skydd tillgång till sociala trygghetssystem. I de svenska förarbetena för att genomföra skyddsgrundsdirektivet konstateras att flyktingar och andra skyddsbehövande har samma rätt till förmåner på socialförsäkringsområdet som andra personer som arbetar eller anses som bosatta i Sverige enligt bestämmelserna i då gällande socialförsäkringslagen.<sup>49</sup> Det bör tolkas som att flyktingar och skyddsbehövande ska ges tillgång till det svenska socialförsäkringssystemet genom bosättning om de bedöms som bosatta. Mitt ställningstagande får därför anses vara förenligt med den internationella rätten.

I detta sammanhang är det viktigt att notera att Europeiska kommissionen den 13 juli 2016 antog ett förslag till skyddsgrundsförordning, som avser att ersätta det nuvarande skyddsgrundsdirektivet. Förslaget syftar till en ökad harmonisering mellan medlemsstaterna när det gäller bedömningar av asylansökningar och innehållet i ett beviljat skydd. I artikel 22.3 i förslaget till skyddsgrundsförordningen finns ett förtydligande om att tillstånd att uppehålla sig i en med-

---

<sup>47</sup> DS 2016:3 s. 33. Ändring i 5 kap. 1 § utlänningslagen.

<sup>48</sup> Direktivet 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet. Direktivet arbetades om genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

<sup>49</sup> Prop. 2009/10:31 s. 158.

lemstat kan vara ett villkor för att få tillgång till den statens sociala trygghetssystem.<sup>50</sup>

### *Vistelsens längd*

Det är min bedömning att vistelsens längd även fortsättningsvis ska beaktas vid bedömning av bosättning i Sverige. Dock anser jag att till skillnad från i dag bör vistelsens längd inte vara ett helt avgörande kriterium för bosättning för personer som kommer till Sverige utan alla relevanta omständigheter ska beaktas i det enskilda fallet för att möjliggöra en välavvägd bedömning. Jag föreslår därför att den uttryckliga tidsgränsen för vistelsens längd i 5 kap. 3 § första stycket SFB ska tas bort.

Gällande bedömning och uppfyllande av detta kriterium anser jag att den som kommer till Sverige och har intention att vistas i landet, eller har ett uppehålls- eller arbetstillstånd bör kunna uppfylla detta kriterium redan i samband med ankomst till Sverige. Exempel på grupper som har krav på uppehålls- eller arbetstillstånd är personer från tredje land, EU-medborgare utan uppehållsrätt eller personer som inte är nordiska medborgare. För övriga som inte har krav på uppehållstillstånd eller inte har en tydlig intention att vistas stadigvarande i landet, bedömer jag att det finns ett behov av ett riktmärke för vistelsens längd i Sverige för att kunna bedömas som bosatt i landet. Jag menar att det först efter tre månaders vistelse i Sverige bör anses finna en viss koppling till landet. Rörlighetsdirektivets reglerar inte rätten till att bli socialförsäkringsrättsligt bosatt men enligt rörlighetsdirektivet kan alla unionsmedborgare uppehålla sig i tre månader i en annan EU-medlemsstat utan att omfattas av andra krav än att ha id-handlingar eller pass. Upphållsrätten gäller även dessa personers familjemedlemmar, oavsett om de är unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare.

---

<sup>50</sup> Europeiska kommissionen (2016). *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (KOM (2016) 466) om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*, KOM 2016 466. Se även Fakta PM om skyddsgrundsförordningen 2015/16:FPM130.



De som lämnar Sverige måste ha ansetts bosatta i Sverige vid tidpunkten för utresan för att fortsättningsvis anses som socialförsäkringsrättsligt bosatta i Sverige. Enligt nuvarande bestämmelse i 5 kap 3 § andra stycket SFB ska en i Sverige bosatt person som lämnar landet fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. I dag åligger det personer som ska flytta utomlands att informera ansvarig myndighet om detta. Den som är folkbokförd och ska flytta utomlands ska enligt 27 § folkbokföringslagen kontakta Skatteverket. Enligt 110 kap. 45 § SFB ska den som lämnar Sverige för en tid som kan antas ha betydelse för socialförsäkringsskyddet enligt 5 eller 6 kap. SFB anmäla detta till Försäkringskassan.

Jag föreslår att nuvarande tidgräns för personer som lämnar landet ska kvarstå eftersom den anser att bestämmelsen fyller en viktig funktion genom att ge en tydlig bortre gräns för när en person inte längre kan anses ha en väsentlig anknytning till Sverige och därför inte bör anses som bosatt här i landet. Den fyller även en viktig kontrollfunktion för att säkerställa att de som inte bör anses vara bosatta i landet inte heller omfattas av socialförsäkringssystemet genom bosättning. I dag sammanfaller denna tidsgräns som regel med avregistreringen från folkbokföringen. Både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har i dagsläget tillgång till folkbokföringsregistret.

Gällande kontroll och uppföljning av folkbokföringsregistret sker i dag största delen av kontrollverksamheten genom efterkontroll av bosättning. Majoriteten av kontrollerna sker med utgångspunkt av underrättelser enligt 2 § folkbokföringsförordningen eller andra underrättelser från tredje part, som ofta är privatpersoner. Skatteverket får årligen in omkring 80 000 sådana underrättelser. En mindre del av myndighetens efterkontroll sker utifrån egna undersökningar inom ramen för folkbokföringsdatabasen.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Underlag från Skatteverket till utredningen om uppföljning och kontroll av folkbokföringsregistret, daterat 16 mars 2016.

### *Skattskyldighet*

Skatterättens bosättningsbegrepp kan inbegripa skattskyldiga i Sverige och i andra stater, vilket ger en större personkrets än de som bör ha rätt till bosättningsbaserade förmåner i Sverige. Bakgrunden till detta är att olika rättspolitiska motiv ligger bakom regelverken. Den skatterättsliga bosättningsbedömningen är inte densamma som i SFB, det krävs exempelvis inte att personen vistas i Sverige eller har kvar sin bostad i Sverige för att anses skatterättsligt bosatt här i landet.

Jag anser att med anledning av att de svenska sociala trygghetssystemen till viss del finansieras genom skattmedel och är universellt, skulle arbete och skattskyldighet i Sverige kunna vara ett vägledande kriterium för att bedöma bosättning i landet. Å andra sidan kan en person vara skattskyldig i Sverige utan att ha en särskilt stark anknytning till Sverige i övrigt, som att denne har familj och bostad i ett annat land. En person som inte är skattskyldig i Sverige kan ha andra väsentliga anknytningar till Sverige som pekar på att han eller hon är socialförsäkringsrättsligt bosatt här i landet.

Jag bedömer med anledning av ovanstående att skattskyldighet i Sverige inte ska vara ett styrande kriterium vid bedömningen av socialförsäkringsrättsliga bosättningen, men den kan vara vägledande.

### *Studier och forskning*

En person som är bosatt i Sverige och börjar studera i en annan stat anses enligt 5 kap. 7 § första stycket SFB som bosatt i Sverige så länge han eller hon genomgår en studiemedelsberättigad utbildning eller har utbildningsbidrag för doktorander. Det bakomliggande syftet till bestämmelsen är att studenter ofta är unga människor som har en stark anknytning till Sverige, som till exempel familj i landet, och många återvänder till landet efter studierna. En avgörande anknytning till Sverige är som nämnts studiestödet, men även om en student har arbete eller inkomster i det andra landet ska anknytningen till Sverige inte påverkas. Studenten måste dock ha

varit bosatt i Sverige innan studierna påbörjades i den andra staten för att det ska anses vara en tillräcklig anknytning.<sup>52</sup>

En person som kommer till Sverige enbart för att studera kan anses ha en tillfällig bosättning i landet och bör som huvudregel inte bedömas som bosatt i landet om personens avsikt enbart är att studera.<sup>53</sup> Utländska doktorander med svenskt utbildningsbidrag ska dock anses som bosatta i landet (om de uppfyller bosättningskraven). Doktoranderna kan i vissa fall vara anställda av ett svenskt universitet eller högskola och kan då uppfylla kraven för arbete och tillhöra den arbetsbaserade socialförsäkringen. En students situation och avsikter under vistelsen i Sverige kan dock förändras över tid och han eller hon kan då anses uppfylla villkoren för bosättning. Vid ändrade omständigheter för den enskilde ska, enligt min mening, en bosättningsprövning göras i enlighet med 5 kap. 2 och 3 §§ SFB.

Om det uppstår en konflikt mellan unionsstaterna om vilken medlemstats lagstiftning som är tillämplig i det enskilda fallet ska studentens bosättningsort enligt artikel 11 i tillämpningsförordning 987/2009 bestämmas utifrån var han eller hon har sin huvudsakliga inkomstkälla. Det kan innebära att reglerna i SFB inte är tillämpliga.

### Vissa undantag från bosättning enligt 5 kap. 3 § SFB

#### *Lång vistelse i Sverige där synnerliga skäl som talar mot bosättning*

Det finns vissa situationer då personer vistas i Sverige en längre tid utan att de anses som bosatta i landet. Den nuvarande ettårsregeln gäller enligt 5 kap. 3 § första stycket andra meningen SFB inte om synnerliga skäl talar mot det. Enligt uttalanden i tidigare förarbeten avser detta fall där personer som döms för brott enbart kommer att vistas i Sverige för att avtjäna fängelsestraffet.<sup>54</sup> Det kan även avse personer som på grund av sjukdom vistas i Sverige under längre tid för till exempel sjukvårdsbehandling, men som inte har sin egentliga hemvist här i landet. Detta är i linje med EU-domstolens mål I

<sup>52</sup> 5 kap. 7 och 8 §§ SFB. Jmf. RÅ 2008 ref. 9. Det var inte bara en fortsatt tillhörighet utan en uppkommen tillhörighet för sonen som föddes i Thailand.

<sup>53</sup> 5 kap. 7 § SFB.

<sup>54</sup> Prop. 1998/99:119 s. 176.

mot Health Service Executive.<sup>55</sup> I målet som rörde en man som hade vistats elva år utanför ursprungsstaten på grund av sitt akuta sjukdomstillstånd, slog EU-domstolen fast att detta inte var en tillräcklig grund för att han skulle anses som bosatt i vårdstaten.

Jag bedömer att dessa synnerliga skäl som talar emot bosättning inte ska förändras inom ramen för mitt förslag.

### *Massflyktsituation*

I 4 § andra stycket i FOL finns ett undantag från huvudregeln i 3 § samma lag om att den som efter inflyttning till Sverige kan antas komma att vistas i landet under minst ett år i princip ska folkbokföras. När det gäller bosättning i socialförsäkringsrättslig mening föreskrivs i 5 kap. 3 § första stycket andra meningen SFB att en utlänning som enligt 4 § andra stycket FOL inte ska folkbokföras inte heller ska anses vara bosatt i Sverige.

Europeiska unionens råd kan under vissa förutsättningar besluta att en massflyktsituation ska anses föreligga. Skyddsperioden uppgår inledningsvis till ett år men kan automatiskt förlängas ytterligare ett år. Den automatiska förlängningen sker i två omgångar med sex månader vid varje tillfälle. Därefter kan rådet besluta att slutligen förlänga skyddet i ett år till.<sup>56</sup> En person som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som kan antas komma att vistas här under kortare tid än tre år ska som huvudregel inte folkbokföras. Det står uttryckligen i bestämmelsen i SFB att dessa personer inte ska anses som bosatta enligt SFB under den tid de inte är folkbokförda.<sup>57</sup> Jag bedömer att denna bestämmelse ska vara kvar som ett undantag i enlighet med tidigare förarbetens motivering. Det ska ses som ett tillfälligt skydd och meningen är att de berörda personerna ska återvända till hemlandet när den akuta situationen i det landet är över. Personerna ska således inte anses bosatta under den tid de inte är folkbokförda. En person som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som inte är folkbokförd har rätt till insatser enligt lagen om mottagande av asylsökande. SFB är subsidiär till lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA). Det innebär att

<sup>55</sup> EU-domstolens dom *I mot Health Service Executive*, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291.

<sup>56</sup> Prop. 2001/02:185.

<sup>57</sup> Prop. 2001/02:185 s. 85.

asylsökande som omfattas och har fått bistånd enligt LMA inte har rätt till förmåner av motsvarande karaktär i enligt SFB. LMA omfattar även hälso- och sjukvård samt tandvård. Enligt artikel 29 skyddsgrundsdirektivet ska de som beviljats tillfälligt skydd få samma nödvändiga sociala stöd som tillhandhålls medborgarna i landet. Även om personer med tillfälligt skydd inte blir folkbokförda och inte bedöms som bosatta i SFB har de rätt till nödvändigt socialt stöd.

### **Kriterier utifrån vilka bosättning i Sverige inte bör bedömas**

Jag har övervägt följande kriterier med utgångspunkt från rättspraxis, förarbeten och tidigare lagkrav för socialförsäkringsrättslig bosättning samt internationell rätt, men bedömt att de inte ska utgöra en grund för att bedöma bosättning i Sverige. Grunden till detta beskrivs under respektive rubrik nedan.

### **Uppehållsrätt**

Varje unionsmedborgare ska enligt artikel 21 i EUF-fördraget ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget och i bestämmelserna om genomförande av fördraget. Rörlighetsdirektivet reglerar rätten till fri rörlighet mellan medlemsstaterna, det vill säga att resa in, uppehålla sig och bosätta sig. För vistelser längre än tre månader gäller enligt rörlighetsdirektivet ett krav på att en person inte ska bli en orimlig belastning för de sociala biståndssystemen i medlemsstaterna för att uppfylla kraven på uppehållsrätt. Rörlighetsdirektivet reglerar dock inte när en person ska anses socialförsäkringsrättsligt bosatt i ett land eller hur bosättningen ska fastställas i en medlemsstat.

Det finns varken i förordning 883/2004 eller i dess tillämpningsförförordning reglering om laglig rätt för att vistas i landet, det vill säga uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet, som en förutsättning för att anses bosatt. Regelverken hänvisar heller inte till varandra. En person kan alltså bedömas som socialförsäkringsrättsligt bosatt, men egentligen sakna laglig rätt att vistas i landet enligt rörlighetsdirektivet på grund av bristande försörjningsförmåga.

EU-domstolen har i juni 2016 i målet *Kommissionen mot Storbritannien* godtagit den brittiska lagstiftningen om familjeförmåner, vilken är förenade med både bosättningskrav och krav på uppehållsrätt för icke förvärvsaktiva. Dock får kontrollen av uppehållsrätt inte ske automatiskt, utan bara i tveksamma fall i linje med proportionalitetsprincipen. Enligt den Europeiska kommissionen var det brittiska villkoret om uppehållsrätt i lagstiftningen i strid mot förordning 883/2004 som endast kräver att en person är stadigvarande bosatt i landet. EU-domstolen konstaterade att förordning 883/2004 används för att peka ut behörig stat, men att den inte bestämmer de materiella villkoren för rätten till förmåner. Det är lagstiftaren i varje enskild medlemsstat som fastställer dessa. Domstolen anser alltså att det inte finns något som hindrar att det finns ett krav på uppehållsrätt för tillgång till vissa sociala förmåner i en medlemstat eftersom ett sådant krav inte innebär att en person inte kan omfattas av statens lag (regeln om tillämplig lagstiftning) enligt förordning 883/2004.

Utifrån EU-domstolens rättspraxis gällande uppehållsrätt för icke förvärvsaktiva personer anser jag att det är tveksamt att ett krav på uppehållsrätt, för att över huvud taget anses som bosatt i Sverige, skulle kunna införas i den nationella lagstiftningen. Jag bedömer därför att ett krav på uppehållsrätt för att anses som bosatt i Sverige inte ska införas i SFB. Uppehållsrätt ska inte heller beaktas vid bosättningsbedömningen. Det finns dock, enligt min mening, skäl att beakta uppehållsrätten i samband med prövningen av rätt till vissa förmåner. Detta kommer att behandlas i kapitel 22. I kapitel 22 finns även en analys av relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004.

### *Medborgarskap*

Jag anser inte att medborgarskap bör vara ett kriterium för att bedöma bosättning i Sverige.

Den internationella rätten grundar sig bland annat på suveränitetsprincipen.<sup>58</sup> En allmän princip är att varje stat suveränt avgör om en person som inte är medborgare i staten ska ges tillträde till dess territorium och få stanna kvar på territoriet. Europakonven-

---

<sup>58</sup> Artikel 2 i Förenta Nationernas stadga och stadga för den internationella domstolen.

tionen medför i princip ingen ändring av detta. Det är alltså inte en mänsklig rättighet att resa in eller stanna kvar i ett främmande land.<sup>59</sup> I artikel 21 EUF-fördraget stadgas dock att unionsmedborgare fritt kan röra och uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium. EU-domstolen har även konstaterat att ett villkor som inriktas på nationalitet för att begränsa inträde i medlemsstatens välfärdssystem står i konflikt med den grundläggande rättigheten att röra sig fritt och bosätta sig i unionen.<sup>60</sup>

Sverige har tidigare haft medborgarskap som anknytning till de sociala trygghetssystemen. Försäkrade enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) var dels svenska medborgare, dels personer som inte var svenska medborgare men som var mantalsskrivna i Sverige. Medborgarskap som kriterium togs bort när socialförsäkringslagen trädde i kraft år 2001 eftersom man ansåg att det kunde vara diskriminerande för utländska medborgare. Detta gäller även i dag. Det skulle alltså gå emot EU-rätten, inklusive de direktiv som föreskriver likabehandling för tredjelandsmedborgare i EU och rättighetsstadgan, att ha medborgarskap som ett kriterium för att anses som bosatt i Sverige eftersom detta skulle strida mot likabehandlingsprincipen. Bestämmelser om likabehandling finns även i de bilaterala socialförsäkringskonventionerna, som Sverige har ingått med andra länder. Vidare skulle medborgarskap som kriterium kunna resultera i att svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige omfattas av de svenska trygghetssystemen. Detta skulle få mycket tveksamma konsekvenser för de svenska systemens legitimitet och ekonomiska hållbarhet

Mot denna bakgrund bedömer jag sammanfattningsvis att medborgarskap inte ska vara ett kriterium som återigen ska införas eller beaktas för att en person ska bedömas som bosatt eller för annan tillhörighet till de svenska sociala trygghetssystemen.

---

<sup>59</sup> Danelius, H. (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 632. Artikel 3 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen kan en person inte utvisas eller förvägras rätt att resa in i den stat som han eller hon är medborgare. Jmf. även 2 kap. Regeringsformen.

<sup>60</sup> EU-domstolens dom, *Bidar*, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169.

## Rättspraxis

En fråga som får betydelse för förslaget är hur svenska myndigheter och domstolar ska förhålla sig till äldre svensk rättspraxis om egentlig hemvist.

Mitt förslag innebär att nuvarande bestämmelse i 5 kap. 2 § SFB ska fortsätta att gälla för icke gränsöverskridande situationer.

Gällande 5 kap. 3 § SFB innebär förslaget om bosättning i gränsöverskridande situationer en ny lydelse samt flera nya och vidareutvecklade bedömningskriterier. Den föreslagna bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer är mer omfattande än den hittillsvarande bedömningen av egentlig hemvist. Vissa av kriterierna som ska beaktas vid bedömningen av bosättning har varit föremål för prövning i domstol. Jag bedömer att vissa delar av tidigare rättspraxis skulle kunna stå sig även framöver, men det är mest rimligt att svenska myndigheter och domstolar skapar ny rättspraxis och vägledning för bosättningsbedömningen för bosättning i gränsöverskridande situationer. EU-domstolens rättspraxis kan ge viss vägledning.

### 19.4 Barns bosättning

Barns bosättning kan ha betydelse både vid tillämpning av SFB samt förordning 883/2004. I enlighet med förordning 883/2004 kan, när det gäller exempelvis familjeförmåner, underåriga barn ses som familjemedlemmar.<sup>61</sup> Det kan ge rätt till familjeförmåner i olika gränsöverskridande situationer, såsom exempelvis det svenska barnbidraget. EU-domstolen har uttalat att ett barns bosättning i en annan medlemsstat i princip innebär att förordningens bestämmelser blir tillämpliga.<sup>62</sup>

Artikel 67 förordning 883/2004 innebär att det i vissa fall, när förordningen är tillämplig, inte kan vidhållas ett nationellt krav på att en familjemedlem, exempelvis ett barn, även ska vara bosatt i den behöriga medlemsstaten för rätt till familjeförmåner. Det inne-

---

<sup>61</sup> Se artikel 1 j) i förordning 883/2004. Enligt artikel 67 förordning 883/2004 ska personer ha rätt till familjeförmåner enligt lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten, även för sina familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat, som om de vore bosatta i den förra medlemsstaten.

<sup>62</sup> EU-domstolens dom, *Humer*, C-255/99, ECLI:EU:C:2002:73.



bär att det inte kan krävas att ett barn till en person som är försäkrad enligt förordning 883/2004 i Sverige också ska vara bosatt här i landet för rätt till familjeförmåner.

Barns rätt till pensionsgrundande inkomst (PGI) är dock oberoende av om barnets bosättning är i Sverige eller i ett annat land. Ett barns bosättning kan ha betydelse för att kunna beräkna pensionsgrundande belopp (barnår) för en förälder. Dock krävs det då att barnet både bor i Sverige och bor tillsammans med föräldern. Det pensionsgrundande beloppet bildar, tillsammans med den PGI, ett pensionsunderlag som sedan används för att fastställa pensionsrätter för föräldern. För ett barn som har fått inkomster från arbete ska PGI beräknas, förutsatt att inkomsten uppgår till ett visst lägsta belopp. PGI kan fastställas oavsett barnets ålder.<sup>63</sup> Det innebär att så fort barnet har en inkomst, till exempel inom teater eller reklam, får barnet PGI fastställd. Minimiåldern för att kunna börja arbeta har fastställts internationellt till 15 år av ILO:s konvention 138.<sup>64</sup> I Sverige har gränsen i flertalet fall satts vid 16-års ålder i föräldrabalken och arbetsmiljölagstiftningen.<sup>65</sup>

I SFB blandas begreppen bosatt och försäkrat barn för rätt till vissa förmåner. Exempelvis anges gällande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning samt underhållsstöd, att barn ska vara bosatta i landet.<sup>66</sup> Inom vissa andra förmåner anges i stället att ett barn ska vara försäkrat för att det ska finnas rätt till en förmån. Det avser barnbidrag<sup>67</sup>, vårdbidrag<sup>68</sup>, assistansersättning<sup>69</sup>, bilstöd<sup>70</sup> och efterlevandestöd.<sup>71</sup> Att ett barn är försäkrat eller bosatt borde dock ha motsvarande betydelse och innebär ingen väsentlig skillnad mellan förmånerna.

---

<sup>63</sup> 60 kap. SFB.

<sup>64</sup> Konventionen om minimiålder för tillträde till arbete antagen i Genève den 26 juni 1973, ratificerad i Sverige den 23 april 1990.

<sup>65</sup> För lättare arbeten gäller generellt en åldersgräns 13–15 år i enklare arbeten. Barn mellan 16–18 år kan arbeta i alla typer av arbeten utom sådana som är direkt farliga såsom arbete med maskiner och kemikalier.

<sup>66</sup> 11 kap. 8 § SFB samt 18 kap. 2 § SFB.

<sup>67</sup> 15 kap. 2 § SFB.

<sup>68</sup> 22 kap. 3 § SFB.

<sup>69</sup> 51 kap. 2 § SFB.

<sup>70</sup> 52 kap. 3 § SFB.

<sup>71</sup> 79 kap. 2 § SFB.

### 19.4.1 Barns bosättning ska bedömas enskilt

**Förslag:** Barns bosättning ska bedömas och fastställas fristående från föräldrarnas bosättning.

**Skälen för förslaget:** I och med en vårdnadshavares tillsynsansvar för barn kan det anses vara naturligt att låta ett barn följa vårdnadshavarens bosättning och försäkring i stället för att fastställa barnets bosättning.<sup>72</sup> Men redan i dag görs vid tillämpning av SFB bedömningar av om barn ska anses bosatta här i landet. I många situationer, såväl nationella som gränsöverskridande, behöver Försäkringskassans handläggare bedöma och fastställa ett barns faktiska bosättning för att kunna bedöma rätten till en förmån.

Mot bakgrund av att ett barns bosättning kan få betydelse för vilket regelverk som blir tillämpligt samt för rätten till förmåner, anser jag att det tydligt ska framgå att ett barns bosättning ska bedömas och fastställas enskilt. Det innebär att i samtliga fall där SFB ställer krav på att ett barn ska vara bosatt eller försäkrat för rätt till förmån ska barnets bosättning fastställas. Jag bedömer att det inte behövs särskilda kriterier för att göra en bosättningsbedömning för barn, utan den bör kunna göras genom att använda flertalet av kriterierna som gäller för bosättningsbedömning i Sverige.

När det gäller förmåner som exempelvis föräldrapenning och barnbidrag anges det uttryckligen att barnet ska vara bosatt i Sverige. Dessa förmåner hanteras till största delen maskinellt och jag bedömer att införa krav på att barnets bosättning ska bedömas enskilt kommer att öka administrationen för Försäkringskassan. Mitt förslag kan leda till att Försäkringskassan behöver göra något fler bedömningar av barns bosättning än i dag, men det finns redan en upparbetad rutin och erfarenhet av sådana bedömningar. Jag bedömer mot bakgrund av detta att förslaget troligtvis inte kommer att medföra stora administrativa kostnader.

Jag bedömer att det är angeläget ur ett legitimitets- och rättssäkerhetsperspektiv att ett barns bosättning bedöms fristående från vårdnadshavarna, i de fall det krävs att barnet är bosatt i Sverige för att erhålla förmånerna. I en situation som råder i dag med flykting-

---

<sup>72</sup> Jmf. 6 kap. 2 § föräldrabalken.

strömmar kan det inträffa att vårdnadshavare och barn inte alltid kommer samtidigt till Sverige. Om barnet alltid skulle följa vårdnadshavarens bosättning skulle det kunna medföra att barnet anses bosatt här tidigare än vad som faktiskt är verkligheten. Att kunna bedöma barnets bosättning fristående kan särskilt bli aktuellt för de föreslagna ändringarna att begränsa föräldrapenningen, där antalet föräldradagar för personer som kommer till Sverige är relaterat till barnets bosättning.<sup>73</sup>

Dock är det värt att notera att förordning 883/2004 kan vara tillämplig för tredjelandsmedborgare genom förordning 1201/2010 och barn omfattas också av personkretsen i förordning 883/2004. När förordning 883/2004 är tillämplig vill jag särskilt lyfta konsekvenser som är knutna till klassificeringen av föräldrapenningen. I dag är föräldrapenningen klassificerad som en moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån, vilket innebär att det är en kontantförmån som bara kan begäras av den som är individuellt försäkrad i Sverige och inte av familjemedlemmarna i en annan medlemsstat (se vidare i kapitel 23.5 om klassificering av föräldrapenning).

I SFB blandas begreppen bosatt och försäkrat barn för rätt till vissa förmåner. När det gäller förmånskapitlen i SFB bedömer jag att det inte finns någon direkt skillnad mellan att ett barn är försäkrat eller bosatt i Sverige. I Sverige är man försäkrat för en förmån genom bosättning eller arbete. Det senare är inte tillämpligt för barn under 16 år. Jag har inte funnit någon förklaring till användandet av två olika begrepp och konstaterar därför att de förefaller avse samma sak.

---

<sup>73</sup> SOU 2016:73, *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn.*

## 20 EU-rättslig bosättning i Sverige

### 20.1 Allmänt om EU-rättslig bosättning i Sverige

I artikel 1 j i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>1</sup> definieras bosättning som den ort där den enskilde är stadigvarande bosatt. Begreppet stadigvarande bosatt innebär att bedömningen av bosättning ska göras utifrån var den enskilde har sitt varaktiga centrum för sina intressen. Bosättningsbedömningen är en sammanvägning av olika kriterier, såsom vistelsens varaktighet och kontinuitet samt personens situation (se vidare kapitel 19).

Det EU-rättsliga<sup>2</sup> bosättningsbegreppet ligger till grund för att bedöma huruvida en person som ingår i personkretsen för samordningsbestämmelserna ska omfattas av socialförsäkringssystemet, hälso- och sjukvårdssystemet och arbetslöshetsförsäkringen i Sverige genom EU-rättslig bosättning.

I dag finns ingen enhetlig, nationell tillämpning av detta begrepp utan det kan bli aktuellt med flera parallella bedömningar beroende på vilka system och myndigheter som berörs. Bedömningen för socialförsäkringsområdet, med undantag för pensioner, görs av Försäkringskassan. För pension och pensionsrelaterade förmåner görs denna bedömning av Pensionsmyndigheten. Försäkringskassan tar även beslut om rätt till ersättning vid gränsöverskridande vård i annan unionsstat, ofta i samråd med landstingen, samt utfärdar intyg om tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige eller i andra unionsstater, som till exempel europeiska sjukförsäkringskortet. För arbetslöshetsförsäkringen görs denna bedömning av arbetslöshetskassorna.

---

<sup>1</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>2</sup> Europeiska unionen (EU).

När det gäller själva prövningen rapporterar flera myndigheter att det finns tillämpningssvårigheter med gällande regelverk. Det gäller mer specifikt vad det EU-rättsliga bosättningsbegreppet omfattar och när bedömningen av bosättning ska göras utifrån EU-rätten eller den nationella rätten. Till exempel förefaller folkbokföringen i viss mån vara ledande för bedömningen av bosättning i situationer som omfattas av samordningsbestämmelserna trots att den nuvarande tillämpningen av folkbokföringen i vissa fall kan anses strida mot den EU-rättsliga principen om likabehandling. Tillämpningen av bosatt i betydelsen folkbokförd för tillgång till vissa förmåner kan utgöra en indirekt diskriminering eftersom detta krav främst utesluter migrerande personer (både yrkesaktiva och icke yrkesaktiva) i olika gränsöverskridande situationer i Sverige. Att ha mer restriktiva krav för migrerande personer i olika gränsöverskridande situationer som faller inom ramen för samordningsbestämmelserna än för individer som inte befinner sig i en gränsöverskridande situation (exempelvis personer som bor och arbetar i Sverige) kan alltså strida mot EU-rätten (se vidare kapitel 10).

Exempelvis visar Försäkringskassans egna rapporter att folkbokföringen är den omständighet som oftast framkommer som motivering till varför myndighetens handläggare bedömer att en person ska anses bosatt i Sverige vid tillämpningen av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet. Det framkommer även att i ungefär var femte av de granskade ärendena ansågs underlagen för beslut om EU-rättslig bosättning vara undermåliga.<sup>3,4</sup> Det bör dock nämnas i detta sammanhang att Försäkringskassan bara har tillämpat det EU-rättsliga bosättningsbegreppet sedan år 2013 och att myndigheten arbetar med att åtgärda de påvisade bristerna. Även det svenska SOLVIT-centret<sup>5</sup> har uppmärksammat utredningen på ett flertal problematiska situationer för enskilda unionsmedborgare som är orsakade av bosättningskravet i folkbokföringslagen (1991:481). Överlag är problem relaterade till

---

<sup>3</sup> Försäkringskassan (2015). *Svar på regeringsuppdrag, utredning av stadigvarande bosättning*. Dnr 005766-2015.

<sup>4</sup> Försäkringskassan (2015). *EU-rättslig bosättningsbedömning, rättslig kvalitetsrapport*, rättslig uppföljning 2015:5.

<sup>5</sup> SOLVIT är ett informellt nätverk i Europeiska kommissionens regi som syftar till att lösa hinder för den grundläggande EU-rättigheten till fri rörlighet, det vill säga att fritt kunna bo, arbeta, studera, exportera eller importera varor, erbjuda tjänster eller etablera sig i vilket EU-land som helst. Det finns ett SOLVIT-center i varje EU-land (och i Norge, Island och Liechtenstein). Kommerskollegium är Sveriges SOLVIT-center.

folkbokföringen ett av de största hindren för enskilda unionsmedborgare att utnyttja sina EU-medborgerliga rättigheter att bosätta sig, arbeta, studera, etablera sig och erbjuda tjänster i Sverige, som rapporteras till SOLVIT. De vanligaste SOLVIT-ärendena, som bygger på anmälningar från enskilda eller företag, är relaterade till socialförsäkring, uppehållsrätt och erkännande av yrkeskvalifikationer.<sup>6</sup> Även Europeiska kommissionen har påpekat att det i praktiken har funnits svårigheter för personer som bör ha tillgång till svensk hälso- och sjukvård (till patientavgift) utifrån samordningsbestämmelserna, men som inte är folkbokförda i landet, att få tillgång till sådan vård. Anledningen till detta verkar bland annat ha varit att folkbokföringen har använts felaktigt som grund för att bedöma tillgång till svensk hälso- och sjukvård för vissa personer som omfattas av samordningsbestämmelserna. Avslutningsvis framgår av en granskningsrapport, publicerade av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen år 2016, att det finns potentiella risker i arbetslöshetskassornas nuvarande hantering och bedömning av bosättningsland utifrån artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009).<sup>7</sup> Detta gäller särskilt underlagen för bedömningen samt bristfällig dokumentation.<sup>8</sup>

## 20.2 Tolkning av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet

**Bedömning:** Det finns behov av att se över tolkningen av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet samt om möjligt utveckla gemensamma nationella riktlinjer för hur begreppet ska tolkas av tillämpande myndigheter.

**Skälen för bedömningen:** Även om det finns EU-rättslig vägledning när det gäller kriterierna som ligger till grund för att bedöma

<sup>6</sup> SOLVIT årsrapport (2014).

<sup>7</sup> EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

<sup>8</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Arbetslöshetskassornas bosättningsbedömningar kan förbättras*, rapport 2016:24.

en persons EU-rättsliga bosättning, finns ett visst nationellt tolkningsutrymme för medlemsstaterna gällande villkor för bosättning, men dessa kan endast få genomslag vid bedömning av bosättning utifrån samordningsbestämmelserna om de inte strider mot EU-rätten (se kapitel 10). Som redovisats ovan, rapporterar flera myndigheter att tillämpningen av gällande regelverk är svåröverskådlig och -tolkat i praktiken, och att det finns problem i tillämpningen. Jag anser därför att det finns behov av att se över tolkningen av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet samt om möjligt utveckla gemensamma nationella riktlinjer för hur begreppet ska tolkas av tillämpande myndigheter. I denna process kan vägledning hämtas från mitt förslag gällande socialförsäkringsrättslig bosättning (se kapitel 19).

Utvecklandet av sådana nationella riktlinjer skulle, enligt mig, bidra till att säkerställa en mer enhetlig och rättsäker nationell tillämpning, vilket i sin tur även kan bidra till ett mer effektivt administrativt förfarande.

## 21 Tillgång till social trygghet för vissa särskilda personkategorier

Detta kapitel behandlar bosättning och arbete som villkor för att omfattas av svensk social trygghet för statligt utsända till annat land, biståndsarbetare samt deras familjemedlemmar. Det finns särskilda bestämmelser för dessa grupper (så kallade särskilda personkategorier) gällande omfattning av svensk social trygghet vid längre utlandsvistelse.

Utformningen av dessa särskilda bestämmelser har diskuterats länge och det finns ett behov av att se över det sociala skyddet för dessa personkategorier. Ytterst handlar detta om vilka villkor svenska staten ska kunna erbjuda sina anställda och deras familjemedlemmar när de tjänstgör utomlands. Det skulle vara möjligt för staten som arbetsgivare att erbjuda löne- och försäkringsmässiga lösningar som ger ett tillräckligt bra skydd i dessa fall. Detta är sannolikt en mer kostsam lösning för staten än att göra särlösningar för denna grupp inom de sociala trygghetssystemen. Samtidigt innebär den här typen av särskilda bestämmelser att i övrigt generella principer för systemen åsidosätts för en viss grupp. Jag presenterar nedan ett antal förslag för hur ett bättre skydd för dessa särskilda personkategorier kan förbättras inom ramen för social trygghet.

### 21.1 Biståndsarbetare och deras medföljande familjemedlemmar

Det finns flera hundra enskilda organisationer som bedriver svenska biståndsinsatser i utvecklingsländer och katastrofdrabbade områden. En del av organisationerna finansieras genom medlemsavgifter, en-



skilda fonder eller genom ideellt arbete. Biståndsarbetet kan även finansieras med statliga biståndsmedel, exempelvis genom bidrag från Sida och Utrikesdepartementet.

Det finns särregler i socialförsäkringsbalken (SFB) gällande socialförsäkringsskydd för utsända biståndsarbetare och deras medföljande (5 kap. 6 och 8 §§, 26 kap. 24 §, 12 kap. 38 § SFB). Biståndsarbetare som är anställda av en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet eller ett svensk trossamfund eller organ som är knutet till sådant samfund kan omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet under utlandsvistelsen. Förutsättningen för att anses vara fortsatt bosatt i Sverige är att utlandsvistelsen kan antas pågå som längst i fem år (5 kap. 6 § SFB).

I prop. 1990/91:100 framgår att både organisationer respektive svenskt trossamfund ska ha styrelsesäte i Sverige, ha stadgar och revisorer, samt avge verksamhetsberättelse. Därutöver ska anställningsavtalets för biståndsarbetaren ha ingåtts i Sverige och den utsände ska ha varit bosatt i Sverige sedan minst sex månader.<sup>1</sup>

För information om vilka organisationer som uppfyller dessa villkor hänvisas till Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete (Sida) eller Forum Syd, samarbetsorganisation inom folkrörelsebiståndet.<sup>2</sup> När det gäller trossamfund kan vägledning hämtas från förordning (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. I 2 § i förordningen framgår att med trossamfund avses en sammanslutning för religiös verksamhet i vilken det ingår att anordna gudstjänst eller en grupp av samverkande församlingar eller trossamfund (samverkansorgan). Med församling avses en sammanslutning som bedriver lokal religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst.

Utredningen har varit i kontakt med representanter för svenska biståndsorganisationer (Svenska Afghanistankommittén och Svenska missionsrådet samt Svenska Röda Korset) för att utreda om det finns några särskilda problem för utsända biståndsarbetare i relation till social trygghet.<sup>3</sup> Svenska missionsrådet och Svenska Afghanistan-

---

<sup>1</sup> Med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92, bilaga 7, s. 43 f. Se även SOU 1997:72, s. 313.

<sup>2</sup> En vägledande organisationsförteckning finns på Forum Syds webbplats. I fråga om trossamfund i punkt 2 kan exempelvis ledning hämtas från förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund.

<sup>3</sup> Utredningen kontaktade Forum Syd som samordnar ett nätverk för generalsekreterare i biståndsorganisationer. De vidarebefordrade utredningens frågor till cirka 20 biståndsorganisationer. Svenska missionsrådet har sammanställt sitt underlag efter samtal med repre-

kommittén har uppgett att den definition som anges i SFB inte skapar några problem för de ideella organisationerna eller trossamfunden. Det finns dock frågetecken om vad som menas med ”organ som är knutet till ett sådant samfund” i 5 kap. 6 § SFB och ett förtydligande angående denna lydelse vore därför, enligt de konsulterade organisationerna, önskvärt.

Den femårsfrist som finns för utlandsvistelsen anses av Svenska Afghankommittén och Svenska missionsrådet som bra och välvärd. Enligt Svenska missionsrådet är utlandsvistelsen för deras biståndsarbetare sällan mycket längre än så eftersom det är viktigt att det sker en återkoppling till organisationen i Sverige för att förmedla kunskap om arbetet i tredje land. Svenska Röda Korset uppger däremot att det inte är ovanligt inom organisationen med långtidsuppdrag eller flera uppdrag efter varandra, antingen för samma organisation eller olika organisationer. Svenska Röda Korset anser att femårsgränsen kan vara en begränsande faktor.

Ett annat problem som lyftes är att det är oklart hur länge en biståndsarbetare måste återvända och vara i Sverige innan han eller hon kan påbörja en ny utsändningsperiod. Enligt information från Försäkringskassan krävs ett års vistelse i Sverige för att kunna påbörja ett nytt utsändningsuppdrag. Detta kan skapa svårigheter för de biståndsarbetare som byter organisation eller arbetsgivare eller har en specialistkompetens som behövs omgående i tredje land, vilket gör att det inte är önskvärt att avvakta ett år till nästa utsändningsperiod.

Som ett ytterligare problem nämndes även rätten till arbetslöshetsersättning för de medföljande familjemedlemmarna. Det rör de fall som lönen inte utbetalas i Sverige. Avslutningsvis lyftes även problemen kring nuvarande reglering av efterskyddstiden för medföljande familjemedlemmar till biståndsarbetaren (se rubrik nedan).

### 21.1.1 Socialförsäkringsskydd för biståndsarbetare

Biståndsarbetare som är anställda av svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet eller svensk trossamfund eller ett organ som är knutet till sådant samfund kan omfattas av det svenska social-

---

sentanter från Svenska missionsrådet, Pingstmissionens utvecklingsarbete och Diakonia. Även Svenska Röda Korset har bidragit.

försäkringssystemet under utlandsvistelsen. En förutsättning för att omfattas av det svenska bosättningsbaserade delen av socialförsäkringen är att biståndsarbetaren ska ha varit bosatt i Sverige omedelbart före utlandstjänstgöringen samt att utlandsvistelsen antas vara som längst fem år.<sup>4</sup> Även medföljande familjemedlem omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen under utlandsvistelsen enligt 5 kap. 6 § och 8 § SFB. Dessa måste ha varit bosatta i Sverige omedelbart före utlandsvistelsen för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen.

Biståndsarbetare omfattas inte av den arbetsbaserade försäkringen under längre tid än ett år. Dock finns en specialregel gällande tillhörigheten till den arbetsbaserade socialförsäkringen för denna grupp. Enligt 6 kap. 12 § SFB ska efterskyddstiden för biståndsarbetare, som till följd av utlandsarbete inte omfattas av den arbetsbaserade försäkringen, börja löpa först efter återkomsten till Sverige om utlandsvistelsen varat som längst fem år. Detta gäller de som omedelbart efter utlandsvistelsens slut återvänder till Sverige. Regeln innebär att biståndsarbetaren blir försäkrad för arbetsbaserade förmåner vid återkomsten till Sverige i samband med att efterskyddstiden börjar löpa.<sup>5</sup> Bestämmelsen om efterskyddstiden gäller dock inte för medföljande familjemedlemmar. I 26 kap. 24 § SFB regleras möjlighet till vilande sjukpenninggrundad inkomst (SGI) under utlandsvistelsen för sådana personer som enligt 5 kap. 6 och 8 §§ SFB anses bosatta i Sverige även under vistelse utomlands. Den sjukpenninggrundande inkomsten ska vid återkomsten till Sverige motsvara lägst det belopp som utgjorde dessa personers sjukpenninggrundande inkomst omedelbart före utlandsresan. Det innebär att de i samband med återkomsten till Sverige får en fastställd SGI som lägst motsvarar det belopp som var fastställt före utlandsvistelsen.<sup>6</sup> 26 kap. 24 § SFB

<sup>4</sup> 5 kap. 6 § SFB. Se även prop. 1998/99:119 s. 136.

<sup>5</sup> Enligt 2 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2000:10) om registrering och avregistrering av personer i sjukförsäkringsregistret m.m.

<sup>6</sup> Genom lagstiftning år 1993, infördes i lagen om allmän försäkring en ny bestämmelse i 3 kap. 5 b § som innebar att för en försäkrad person som av Svenska kyrkan, ett svenskt trosamfund, ett organ som är knutet till ett sådant samfund eller en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet varit sänd till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning, skulle den sjukpenninggrundande inkomsten vid återkomsten till Sverige fastställas till lägst det belopp som utgjorde hans eller hennes sjukpenninggrundande inkomst omedelbart före utlandsresan, om utlandsvistelsen varat högst tre år. Bestämmelsen gällde även den medföljande maken eller därmed jämförbar sambo (prop. 1992/93:178). I samband med införandet av SofL kom paragrafen att, i stället för att räkna upp de olika kategorierna utsända, ange personkretsen till sådana personer som enligt 2 kap. 4 och 6 §§ i den lagen ansågs som

gäller biståndsarbetare och deras medföljande familjemedlemmar om de har arbetat i Sverige och har en SGI fastställd före avresa från landet. Regeln kompletteras även av särskild beräkning av kvalifikationstid för föräldrapenning.<sup>7</sup>

Om biståndsarbetaren i stället har en statlig arbetsgivare är utsändningstiden obegränsad och utsändningsreglerna i SFB för statligt anställda gäller.<sup>8</sup>

### 21.1.2 Efterskyddstid för medföljande till biståndsarbetare

**Förslag:** En efterskyddstid för medföljande till biståndsarbetare ska införas i 6 kap. 12 § SFB. Efterskyddstiden ska börja löpa dagen efter att denne har återvänt till Sverige, om utlandstjänstgöringen för biståndsarbetaren varat som längst fem år. Detta ska endast gälla om medföljande familjemedlemmen har återvänt till Sverige omedelbart efter avslutad utlandsvistelse.

**Skälen för förslaget:** Även om medföljande familjemedlemmarna till biståndsarbetare har möjlighet till vilande SGI under utsändningstiden omfattas de inte av särregeln om efterskydd som endast gäller för biståndsarbetare. Det innebär att reglerna om vilande SGI i praktiken inte gäller för den medföljande familjemedlemmen.<sup>9</sup> Detta beror på att den medföljande familjemedlemmen inte är försäkrad för arbetsbaserade förmåner under utlandsvistelsen.

Det faktum att medföljande till biståndsarbetare inte omfattas av reglerna om efterskyddstid i 6 kap. 12 § SFB har tidigare uppmärksamats av SamSol-utredningen, som ifrågasatte om det var en lämplig ordning eftersom det i praktiken innebär att medföljande inte har möjlighet till vilande SGI i enlighet med 26 kap. 24 § SFB. SamSol-utredningen gällde främst språklig och teknisk bearbetning av SFB, och även om man inte föreslog någon ändring av gällande rätt för

---

bosatta i Sverige även under vistelse utomlands, det vill säga biståndsarbetare m.fl. och deras familjemedlemmar. Någon förändring av personkretsen innebar inte den nya hänvisningen. I den till SFB överförda bestämmelsen hänvisas nu till bestämmelserna i 5 kap. 6 och 8 §§ SFB vilka motsvarar de nämnda bestämmelserna i SofL. Se 26 kap. 24 § SFB.

<sup>7</sup> 12 kap. 38 § SFB.

<sup>8</sup> Omfattas av den arbetsbaserade försäkringen enligt 6 kap 4 § tredje stycket SFB.

<sup>9</sup> Försäkringskassans vägledning 2004:5, *Sjukpenninggrundande inkomst – och årsarbetstid*, version 13, s. 288.

denna grupp ansåg utredningen att en översyn av bestämmelsen skulle göras.<sup>10</sup>

I tidigare förarbeten anges som motiv till särregleringen för biståndsarbetare att tjänstgöringen är förenad med personliga uppoffringar för biståndsarbetaren när det gäller både ekonomiska och sociala villkor. Ofta är dessa tjänstgöringar förlagda i länder med mindre utvecklade sociala trygghetssystem jämfört med Sverige.<sup>11</sup> Även biståndsarbetarens medföljande familjemedlem kan antas göra likartade personliga uppoffringar som biståndsarbetaren när det gäller både ekonomiska och sociala villkor i samband med utlandsvistelsen. I dag bedrivs svenskt biståndsarbete ofta genom mer eller mindre ideella organisationer och jag bedömer att det ligger i Sveriges intresse att erbjuda denna grupp ett rimligt socialförsäkringsskydd för att möjliggöra ett fortsatt svensk aktivt, långsiktigt och hållbart biståndsarbete, i linje med de svenska internationella biståndsåtagandena.

Jag anser därför att det är befogat att ge en likartad rätt till arbetsbaserade förmåner för medföljande familjemedlem till biståndsarbetare som för biståndsarbetare. Medföljande till biståndsarbetare ska omfattas av reglerna om efterskyddstid i 6 kap. 12 § SFB. En sådan förändring skulle medföra en reell möjlighet till vilande SGI för medföljande till biståndsarbetare under utlandsvistelsen i enlighet med 26 kap. 24 § SFB. Det torde även vara i linje med intentionen bakom nuvarande regel i 26 kap. 24 § SFB. I likhet med nuvarande bestämmelse för biståndsarbetare innebär förslaget att endast medföljande familjemedlemmar som har arbetat i Sverige och har en SGI fastställd före avresa från Sverige kommer att omfattas av bestämmelsen. Det kommer även fortsättningsvis att ställas krav på att den medföljande har varit bosatt i Sverige för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen.

---

<sup>10</sup> Prop. 2008/09:200, s. 409.

<sup>11</sup> Prop. 1998/99:119, s. 135.

## 21.2 Utsända statligt anställda och deras medföljande familjemedlemmar

### 21.2.1 Wienkonventionerna

Regleringen avseende beskickningsmedlemmar finns i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, Wien den 18 april 1961.<sup>12</sup> Regleringen avseende konsulatsmedlemmar finns i Wienkonventionen om konsulära förbindelser, Wien den 24 april 1963.<sup>13</sup> Den gemensamma utgångspunkten är att de berörda personerna är utsända av sina hemländer och har kvar en sådan stark anknytning till dessa att de i folkrättslig mening inte anses vara stadigvarande bosatta i det andra landet, trots att de i en mer allmän bemärkelse faktiskt bor där och kan göra det under flera år.<sup>14</sup> Dessa konventioner innehåller utförliga bestämmelser om viss ambassad- och konsulatpersonals rättsliga ställning. Det kan innebära undantag från att omfattas av bestämmelserna om social trygghet i den stat där konsulatet eller beskickningen är beläget.

Enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser gäller att diplomatiska företrädare och deras medföljande familjemedlemmar som huvudregel inte ska omfattas av den sociala tryggheten i den mottagande staten. Detta gäller dock inte för familjemedlemmar som är medborgare eller stadigvarande bosatta i den mottagande staten. När Sverige är mottagande stat innebär det att utländska diplomatiska företrädare och deras medföljande familjemedlemmar inte omfattas av svensk social trygghet om de inte är svenska medborgare eller stadigvarande bosatta i Sverige enligt bestämmelserna i Wienkonventionen. Familjemedlemmarna som inte är svenska medborgare kan omfattas av svensk socialförsäkring då reglerna om tillämplig lagstiftning i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>15</sup> har företräde framför Wienkonventionen. Wienkonventionen är inte införd som ett undantag enligt artikel 8 i förordning 883/2004 bilaga II. Lokalanställd personal på utländska ambassader och konsulat i Sverige, som följt med

---

<sup>12</sup> SÖ 1967:1.

<sup>13</sup> SÖ 1974:10-12.

<sup>14</sup> Prop. 2009/10:245, s. 10.

<sup>15</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

från det sändande landet för att arbeta på ambassaden eller konsulatet, omfattas i regel inte av de svenska sociala trygghetssystemen.

### 21.2.2 Villkor för att omfattas av svensk social trygghet

En arbetstagare som av en statlig arbetsgivare sänds ut till en annan stat för att arbeta för dennes räkning anses vara bosatt i Sverige under hela utsändningstiden utan tidsbegränsning. För att omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen måste den utsände statsanställda någon gång ha varit bosatt i Sverige.<sup>16</sup> I propositionen till socialförsäkringslagen anges i författningskommentaren att medföljande make eller maka samt barn under 18 år anses som bosatta i Sverige i de fall den statsanställda själv anses som bosatt i landet.<sup>17</sup> Den som är utsänd av en statlig arbetsgivare omfattas av den arbetsbaserade delen av socialförsäkringssystemet oavsett utsändningstidens längd och har sjukpenninggrundande inkomst i Sverige. Endast yrkesaktiva medföljande kan omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen. Medföljande som omfattades av den arbetsbaserade socialförsäkringen före utresa och som inte arbetar under utsändningstiden förlorar sin SGI efter tre månader utan arbete. Det betyder att de vid hemkomsten till Sverige inte har rätt till arbetsbaserade förmåner om de inte har återupptagit sitt arbete eller återvänt till Sverige inom ramen för efterskyddstiden.

Svenska staten gör inte några avsättningar till pension för medföljande familjemedlemmar under utlandsvistelsen. Ett av motiven till skattefrihet för medföljandetillägget är att ge möjlighet för den utsända familjen att själva, till exempel genom inbetalningar till privat pensionsförsäkring, kompensera för att den medföljande går miste om dels pensionsrätter i det svenska allmänna pensionssystemet, dels tjänstepension. Som villkoren är utformade i dag går det inte att tillgodoräkna medföljande pensionsgrundandeinkomst baserad på medföljandetillägget.

---

<sup>16</sup> Undantaget för statsanställda infördes tidigare, genom en ändring i lagen om allmän försäkring år 1985, i syfte att undanröja bristande överensstämmelse mellan rättigheter och skyldigheter i förhållande till svenska staten för personen som sänts ut och fick sin lön av staten.

<sup>17</sup> Se prop. 1998/99:119 s. 179. Med make likställs den som utan att vara gift med den utsände lever tillsammans med denne, om de tidigare har varit gifta med varandra eller gemensamt har eller har haft barn.

Medföljande har dock möjlighet att få pensionsrätt för barnår. Det är den förälder som har lägst pensionsunderlag som automatiskt får rätten till barnår. För att pensionsrätterna för barnår ska kunna räknas med i en framtida pension behöver den medföljande ha minst fem år med inkomster från arbete innan han eller hon fyller 70 år. Inkomsterna ska motsvara minst två inkomstbasbelopp.

När det gäller medföljande till utsända inom Europeiska unionen (EU) och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) finns ingen särskild reglering i förordning 883/2004 för medföljande familjemedlemmar, utan de omfattas självständigt av förordningens regler. Vilket lands lagstiftning som blir tillämpligt beror på om en person är icke-yrkesaktiv, yrkesaktiv eller uppbär en kontantförmån. En kontantförmån som uppbärs med anledning av arbete eller utfört arbete skulle kunna innebära att en person står kvar i arbetsstatens lagstiftning.

I dag får medföljande familjemedlem till utsända inom utrikesförvaltningen ett medföljartillägg, men eftersom utlägget inte uppbärs med anledning av arbete bör det, enligt min mening, inte ses som en kontantförmån i enlighet med förordning 883/2004.<sup>18</sup> Det är således ingen grund för att stå kvar eller tillhöra arbetsstatens lagstiftning.

### Särskilt om hälso- och sjukvård

Enligt 14 § folkbokföringslagen (1991:481) (FOL) ska den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst folkbokföras under denna tjänstgöring tillsammans med sin medföljande familj på den fastighet och i den kommun där den utsände senast var eller borde ha varit folkbokförd eller, om ändrade förhållanden föranleder det, endast i kommunen. De som inte kan folkbokföras i Sverige är utsända och deras familjemedlemmar som inte är folkbokförda vid utsändningen. Det kan exempelvis röra sig om nyanställda som är bosatta utomlands och som direkt efter introduktionsutbildningen stationeras vid en utlandsmyndighet. Ett annat exempel är anställda i Regeringskansliet eller Sida som direkt efter tjänstledighet för arbete vid internationella organisationer, som till

---

<sup>18</sup> I Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 810-14 togs ställning att medföljartillägget inte var en kontantförmån.



exempel Europeiska utrikestjänsten och FN, placeras på tjänster inom utrikesrepresentationen på svenska utlandsmyndigheter. Det samma gäller för medföljande familjemedlemmar som inte tidigare har varit bosatta i Sverige. Barn till personer som är utsända av svenska staten ska folkbokföras direkt från födseln om modern eller fadern är folkbokförda i Sverige enligt 14 § FOL. I de fall enbart fadern är folkbokförd i Sverige krävs för att barnet ska folkbokföras från födseln att fadern är vårdnadshavare vid barnets födelse.

I dagsläget har endast den grupp av utsända och deras medföljande som är folkbokförda i Sverige tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), (HSL) eller annan vård som härleds från FOL.

### *Kompletterande UVA-försäkringen vid utsändning*

Kompletterande hälso- och sjukvårdsförsäkring kan tecknas av de myndigheter som har utlandsstationerad personal i enlighet med avtal om utlandstjänstgöring (UVA). Försäkringen tillhandahålls av Kammarkollegiet, som har ensamrätt på att hantera samtliga försäkringar för statliga arbetsgivare.

När det gäller hälso- och sjukvård betalar försäkringen nödvändiga och skäligena kostnader för akut sjuk- eller tandvård utomlands när den försäkrade under utlandsvistelsen drabbats av sjukdom eller olycksfall (genom UVA-försäkring). För varje händelse betalas sådana kostnader som längst under en period av nittio dagar från och med den första kontakten med vårdgivare.<sup>19</sup> Det finns särskilda regler för kostnader för vård utomlands i samband med graviditet samt mödravård. Detta regleras i en separat försäkring, UVA plus-försäkring. Försäkringen betalar även nödvändiga och skäligena merkostnader för hemtransport till Sverige (eller evakuering till tredje land) av den försäkrade på grund av att han eller hon drabbats av allvarlig akut sjukdom eller omfattande personskada utomlands, samt ersätter återresa till stationeringslandet. Vid planerad vård hänvisar Kammarkollegiet (och deras assistansföretag samt UD/Sida läkarmottagning) regelmässigt patienter direkt till hälso- och sjukvård i Sverige, främst av medicinska men även av ekonomiska skäl.

---

<sup>19</sup> Detta gäller även personer med kroniska sjukdomar.

Sammanfattningsvis innebär det att statligt anställda och deras medföljande som är folkbokförda i Sverige endast har tillgång till subventionerad vård på stationeringsorten i nittio dagar. I fall av allvarlig ohälsa som kräver en längre behandling (mer än nittio dagar eller vid viss planerad vård) hänvisas dessa personer till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige eller att bekosta vård på stationeringsorten eller i tredje land med egna medel.

Utsända och deras medföljande som inte är folkbokförda i Sverige har inte tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige när UVA-försäkringens nittio dagar förflutit eller i de fall då berörda personer hänvisas direkt till svensk hälso- och sjukvård (för planerad vård). Det betyder att denna grupp då måste betala vårdkostnaderna själva på stationeringsorten, i tredje land eller i Sverige.<sup>20</sup>

### 21.2.3 Tidigare utredningar

När det gäller försäkringsskyddet för medföljande familjemedlemmar till statligt anställda har flera utredningar tidigare behandlat frågan<sup>21</sup>.

I utredning *Beskattning av statligt anställda under utlandsstationeringen* noterade man att det finns tecken på att medföljandes situation – främst vad gäller karriäravbräck och förlust av pensionsunderlag samt svårigheterna att finna adekvat arbete på stationeringsorten – kan påverka en anställds benägenhet att söka utlandstjänst negativt. Man menade vidare att detta kan försvåra bemanningen av utlandsmyndigheterna, det vill säga möjligheten för arbetsgivaren att stationera rätt person på rätt plats. Utredningen ansåg att det var svårt att avgöra till vilken grad detta kan påverka verksamheten på utlandsmyndigheterna, men man ansåg att risken var tillräckligt stor för att vissa åtgärder bör vidtas för att underlätta medföljandes situation, och då särskilt gällande deras ekonomiska villkor. Detta är, enligt den ovan nämnda utredningen, särskilt viktigt mot bakgrund av att villkoren för utsändning inte ger en rimlig kompensation för de

---

<sup>20</sup> Underlag från UD.

<sup>21</sup> Se betänkande 1989/90:UU14, betänkande 2005:06:SkU6 och SOU 2006:86.

merkostnader och andra nackdelar som utsändning ofta innebär för medföljande familjemedlemmar.<sup>22</sup>

I en senare utredning *Utlandstjänstens villkor*, som lades fram år 2004, behandlades även möjligheten att förbättra medföljandes villkor genom att anställa dem på utlandsmyndigheten eller anlita dem som uppdragstagare. Det skulle bland annat innebära att utgående ersättningar skulle gå direkt till den medföljande och inte indirekt via den utsände. Utredningen såg inga hinder mot att medföljande anställs eller får uppdrag av Utrikesdepartementet. Dock måste varje beslut om anställning av medföljande kunna motiveras från ett verksamhetsperspektiv och den medföljande måste ha lämplig kompetens för arbetet eller uppdraget. Samma utredning föreslog att medföljande till utsända statsanställda ska omfattas av ett SGI-skydd, vilket skulle innebära att den sjukpenninggrundande inkomsten som gällde för den medföljande omedelbart före utresan från Sverige även skulle gälla vid återkomsten till landet.<sup>23</sup>

Utredningen om *Sjukpenninggrundande inkomst* kom i sitt betänkande fram till att det kan anses finnas tre olika principiella lösningar för SGI-skydd i samband med förvärvsavbrott:

- Individen får behålla sitt försäkringsskydd.
- Försäkringsskyddet hålls vilande.
- Individen får tillbaka sitt försäkringsskydd.

En förutsättning för att omfattas av skyddsbestämmelserna är att förvärvsavbrottet bedöms som skyddsvärt av samhället. De vanligaste SGI-skydden är arbetslöshet, föräldraskap och studier. Utredningen identifierade att följande fyra principer kan motivera skyddssystemet: principerna om anknytning till förvärvslivet, gynna barnafördandet, princip om det livslånga lärandet och slutligen principen om samhällsnyttig verksamhet.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Prop. 2005/06:19. Se även Skatteutskottets betänkande (2005:06:SkU6). I det finns ett yttrande från Utrikesutskottet (2005/06:UU2y) där det understryker den utlandsstationerade personalens arbetsinsatser.

<sup>23</sup> SOU 2004:24.

<sup>24</sup> SOU 2003:50.

#### **21.2.4 Behov av att ändra det sociala trygghetsskyddet för medföljande familjemedlemmar till utsända statligt anställda**

I en föränderlig och alltmer globaliserad värld där Sverige vill vara en aktör och kunna påverka utvecklingen behövs en fungerande utrikesförvaltning och en möjlighet att sända ut statligt anställda till andra delar av världen för tjänstgöring. Statligt utsända och deras medföljande befinner sig på dessa orter för att fullfölja ett uppdrag för den svenska statens räkning. Under denna tid har de berörda personerna en sådan stark anknytning till Sverige att de i rättslig mening inte anses vara stadigvarande bosatta i det land till vilket de är utsända, trots att de i en mer allmän bemärkelse faktiskt bor i landet och kan göra det under flera år. Samtidigt betalar staten socialavgifter för de utsända som även är fullt skattskyldiga i Sverige. Även de utsändas medföljande familjer befinner sig på dessa orter till följd av den statliga utsändningen av deras partner eller förälder. Staten bör därför även anses ha ett ansvar för att tillgodose medföljande familjemedlemmars behov inom ramen för socialförsäkring och hälso- och sjukvård.

Genom en ökad internationalisering på arbetsmarknaden har dock en växande grupp medföljande familjemedlemmar till statligt utsända delvis hamnat utanför de svenska sociala trygghetssystemen i Sverige. Detta är särskilt problematiskt för medföljande till statligt anställda inom till exempel utrikesförvaltningen då en sådan anställning ofta innebär flera utrikesplaceringar på olika kontinenter och inte sällan i länder som har väldigt olika samhälls- och arbetsmarknadsstrukturer jämfört med i Sverige. I många länder utanför EU är det inte möjligt eller mycket svårt för medföljande att få arbetstillstånd. Sverige verkar aktivt för att få ingå bilaterala avtal om arbetstillstånd för medföljande. I dag finns sådana avtal eller liknande arrangemang med 15 länder utanför EU.

Även i de fall medföljande familjemedlemmar kan arbeta under utsändningstiden innebär ovan nämnda omständigheter i samband med utsändning i många fall försvårande möjligheter för medföljande familjemedlemmar att arbeta och fullfölja en yrkeskarriär under utsändningstiden. Detta försvårar även möjligheten att få arbete vid återkomsten till Sverige. Detta kan få till följd att medföljande familjemedlemmar blir ekonomiskt beroende av den statligt anställda maken

eller makan och kan därför drabbas särskilt hårt ekonomiskt vid eventuell skilsmässa eller makes/makas dödsfall. Nuvarande situation behöver även beaktas från ett jämställdhetsperspektiv för medföljande familjemedlemmar såväl som för de statligt anställda.

Som framhållits av tidigare utredningar kan medföljandes situation påverka en anställds benägenhet att söka utlandstjänst negativt och åtgärder bör därför vidtas för att underlätta de medföljandes situation, och då särskilt deras ekonomiska villkor. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att villkoren för utsändning inte kan anses ge en rimlig kompensation för de merkostnader och andra nackdelar som en utlandsstationering ofta kan innebära för medföljande familjemedlemmar.<sup>25</sup> Även jag anser att det sociala skyddet för medföljande till statligt anställda ska stärkas eftersom det är en viktig komponent i att möjliggöra en långsiktigt hållbar kompetensförsörjning inom utrikesförvaltningen och i andra internationella sammanhang, där det är viktigt att staten Sverige finns representerad. För att kunna attrahera anställda med familj till utlandstjänst krävs att staten erbjuder medföljande familjemedlemmar rimliga villkor och socialt skydd. Om nuvarande skydd inte ses över kan förutsättningarna att behålla och motivera personal som behövs för att möta Sveriges internationella åtaganden under kommande år försämrats.

Mot denna bakgrund bedömer jag att det är fortsatt motiverat att ha särskilda regler för statligt utsända som tjänstgör utanför Sverige på statens uppdrag och representerar staten Sverige i olika internationella sammanhang, samt bidrar till att verka för Sveriges internationella och nationella politiska och ekonomiska åtaganden. Statligt utsända fyller därmed en särskilt viktig samhälls- och funktion. De specifika omständigheterna som en statlig utsändning ofta innebär för den utsändas familj och att familjemedlemmarna är på en stationeringsort till följd av ett uppdrag för svenska staten, motiverar även, enligt min mening, särskilda bestämmelser för medföljande till statligt anställda gällande tillgång till hälso- och sjukvård och socialförsäkringsskydd.

---

<sup>25</sup> Prop. 2005/06:19. Se även Skatteutskottets betänkande (2005:06:SkU6). Det finns ett yttrande från Utrikesutskottet (2005/06:UU2y) där det understryker den utlandsstationerade personalens arbetsinsatser.

### 21.2.5 Socialförsäkringsskydd avseende bosättningsbaserade förmåner för medföljande familjemedlemmar

**Bedömning:** Anslutande familjemedlem som blir medföljande familjemedlem bör omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen i Sverige. Det bör inte krävas att de tidigare har varit bosatta i Sverige.

**Skälen för bedömningen:** För att omfattas av svensk bosättningsbaserad socialförsäkring gäller för utsända statsanställda att de någon gång tidigare har varit bosatta i Sverige. Det är dock inte lika tydligt vad som gäller för den statsanställdes familjemedlemmars bosättning.<sup>26</sup> Det har förts resonemang i förarbetena gällande frågan, där det uttalades att make och barn under 18 år automatiskt blir försäkrade under den tid som den anställde vistas utomlands, oavsett om de har varit försäkrade tidigare. Detsamma gäller för den som den utsände gifter sig med och de barn som föds utomlands, och även för de barn som mannen eller hustrun har med sig in i äktenskapet.<sup>27</sup>

När det gäller frågan om barns bosättning för ett barn som är fött utomlands finns vägledning i rättspraxis. Utifrån denna kan man dra slutsatsen att barn som föds utomlands till föräldrar som omfattas av den svenska socialförsäkringen borde ses som bosatta i Sverige även om de inte fysiskt har varit eller vistats en längre tid i landet. Högsta förvaltningsdomstolen har prövat bosättningsfrågan för ett barn som fötts under en förälders utlandsstudier, där föräldern omfattades av svensk socialförsäkring, och då bifallit den försäkrades talan med bl.a. följande motivering i RÅ 2008 ref. 9:

Av förarbetena framgår således att avsikten i fråga om statsanställda varit att regeln ska tolkas så att det inte krävs att barnet rent faktiskt har följt med till utlandet från Sverige. Bestämmelsen är emellertid gemensam för alla berörda personkategorier och den är formulerad så att samma villkor gäller familjemedlemmar oavsett vilken personkategori det

<sup>26</sup> 5 kap. 8 § SFB. Följande uttalas i tidigare förarbeten om medföljande familjemedlemmar till statsanställd: "Den med vilken en utsänd gifter sig och de barn som föds utomlands, liksom de barn som mannen eller hustrun medför i äktenskapet, anses bosatta i Sverige. För den statsanställda och de medföljande familjemedlemmarna kommer detta att gälla under hela utsändningstiden, det vill säga den tid under vilken den anställde har förordnande från arbetsgivaren att tjänstgöra utomlands. Visserligen innebär detta ett avsteg från principen att en särreglering av bosättningsbegreppet även i framtiden bör vara begränsad till förlängning av tidigare etablerad bosättning här i landet". Se även prop. 1998/99:119, s. 129 och prop. 1984/85:78, s. 116.

<sup>27</sup> Prop. 1984/85:78, s. 116.

är fråga om. Något krav på att barnet ska ha bott i Sverige före föräldrarnas utlandsvistelse kan alltså inte ställas upp.<sup>28</sup>

Jag bedömer att avgörandet ska tolkas som att barn ska anses tillhöra den bosättningsbaserade socialförsäkringen i Sverige genom den socialförsäkrade föräldern oavsett vilken personkategori det är frågan om. Även gällande medföljande maka och make anser jag att det finns grund för att denne ska omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen genom den socialförsäkrade maken eller maken.<sup>29</sup> Detta gäller anslutande familjemedlemmar som blir medföljande när de flyttar vidare till ett nytt land tillsammans med den statligt utsända.

De personer som enligt UVA-försäkringen uppfyller villkoren för att räknas som medföljande till en statligt utsänd vid flytt till ett nytt land omfattas av de regler som gäller för medföljande oberoende av till exempel nationalitet och folkbokföringshemvist. Därmed kan de exempelvis få medföljandetillägg om villkoren i övrigt är uppfyllda. Oavsett bakgrund kommer de att befinna sig i det nya landet till följd av den svenska staten har beslutat att sända dit en familjemedlem, den statligt utsände. Det talar för att det finns en tydlig koppling till den svenska staten och det bör därför falla inom statens ansvar att tillgodose medföljande familjemedlemmars behov även inom ramen för socialförsäkringssystemet. Jag bedömer därför att anslutande familjemedlemmar som blir medföljande familjemedlemmar till statligt utsända ska omfattas av den svenska bosättningsbaserade socialförsäkringen även om de inte tidigare har varit bosatta i Sverige.

En medföljandes socialförsäkringsskydd genom den socialförsäkrade maken eller maken bör enligt min mening upphöra i samband med skilsmässa eller dödsfall.

---

<sup>28</sup> Barnet hade troligtvis haft rätt till barnbidrag men det låg utanför prövningsramen och Högsta förvaltningsdomstolen kunde därför inte ge rätt till förmånen.

<sup>29</sup> Med make eller maka likställs den som utan att vara gift med den utsände lever tillsammans med denne, om de tidigare har varit gifta med varandra eller gemensamt har eller har haft barn.

### 21.2.6 Socialförsäkringsskydd avseende arbetsbaserade förmåner för medföljande familjemedlemmar

**Förslag:** Det ska införas särbestämmelser för medföljande make eller maka till statligt anställda gällande efterskyddstid och vilande sjukpenninggrundande inkomst. Därutöver föreslås vissa särskilda villkor för föräldrapenning. Förslaget innebär att det vid fastställande av 240-dagarsvillkoret ska bortses från utlandsvistelsen.

**Skälen för förslaget:** I samband med utsändning av en statligt anställd avbryter ofta den medföljande familjemedlemmen sin anställning för att kunna flytta med sin make eller maka till stationeringsorten. Medföljande som inte arbetar under utsändningstiden för en svensk arbetsgivare förlorar sin SGI efter tre månader utan arbete, vilket betyder att de vid återkomsten till Sverige inte har rätt till arbetsbaserade förmåner om de inte har återupptagit sitt arbete eller återvänder till Sverige inom ramen för efterskyddstiden. Avsaknaden av SGI-skydd innebär att den medföljande hamnar utanför en viktig del av det svenska socialförsäkringssystemet både under utlandsvistelsen och vid återkomsten till Sverige. Konsekvenserna av detta illustreras av följande exempel. Vid hemkomst till Sverige har medföljande som återvänder till landet efter efterskyddstiden och som inte har ett arbete som varar minst sex månader ingen SGI. SGI kan inte heller fastställas. Detta betyder att i de fall de är långvarigt sjuka, har kronisk sjukdom eller funktionshinder har de inte rätt till sjukförmåner, såsom exempelvis sjukpenning. Avsaknaden av SGI betyder också att medföljande som blir föräldrar under utsändningen eller vid hemkomst till Sverige inte har rätt till föräldrapenning på SGI-nivå. Av 12 kap. 37 § SFB framgår att enbart föräldrar som är försäkrade genom arbete i Sverige har rätt till föräldrapenning på SGI-nivå de första 180 dagarna. Enligt 12 kap. 25 § SFB uppställs ett krav på 240 dagars försäkringstid före barnets födelse. Enligt 12 kap. 36 § SFB kan dock viss ersättning lämnas till föräldrar som enbart är försäkrade för bosättningsbaserade föräldrapenning. Det omfattar ersättning de första 180 dagarna på grundnivå.



*Efterskyddet*

Enligt 6 kap. 8 § SFB upphör den arbetsbaserade socialförsäkringen att gälla tre månader efter den dag då arbetet upphört, så kallad efterskyddstid. Efterskyddstiden innebär ett generellt efterskydd i tre månader efter att ett arbete har upphört och syftar till att ge försäkrade skydd i samband med kortare förvärvsavbrott, till exempel vid arbetslöshet eller glapp mellan anställningar. Det har således egentligen inte till syfte att förlänga försäkringsskyddet för den som frivilligt avstår från förvärvsarbete under en längre tid.

I 6 kap. 12 § SFB finns en reglering om att efterskyddstiden först ska börja löpa när en biståndarbetare återvänt till Sverige. Jag har ovan föreslagit att denna bestämmelse om efterskyddstid även ska gälla för medföljande till biståndsarbetare. Bestämmelsen för biståndsarbetare och den föreslagna ändringen för medföljande till biståndsarbetare gäller om utlandstjänstgöringen varat som längst fem år.

Jag bedömer att det utifrån de skäl som angetts ovan är motiverat att även medföljande till statligt anställda ska omfattas av en liknande bestämmelse om efterskydd. Jag bedömer dock att en liknande tidsgräns som för biståndsarbetare inte vore önskvärd för medföljande till statligt utsända eftersom en sådan anställning ofta kan innebära flera utlandsplaceringar efter varandra, vilket kan resultera i en avsevärt mycket längre utsändningstid än fem år. Eftersom det är svårt att sätta en bortre tidsgräns då längden på utsändningstiden varierar från fall till fall, anser jag att efterskyddstiden inte ska vara tidsbegränsad för medföljande till statligt anställda. Detta är i linje med praxis inom arbetslöshetsförsäkringen.

Jag anser att för att efterskyddet ska vara obegränsat i tid kan den medföljande inte förvärvsarbeta på stationeringsorten eftersom i fall den medföljande arbetar på stationeringsorten kan det innebära att han eller hon i stället ska tillhöra socialförsäkringssystemet i det landet. Om den medföljande familjemedlemmen börjar arbeta under den tid som denne vistas utomlands kan efterskyddstiden komma att brytas om denne omfattas av motsvarande försäkring i enlighet med nu gällande regler i 6 kap. 8 § andra stycket SFB.

*Vilande SGI*

I 26 kap. 24 § SFB finns regler om vilande SGI under utlandsvistelsen för sådana personer som enligt 5 kap. 6 och 8 §§ SFB anses som bosatta i Sverige även under vistelse utomlands. Den sjukpenninggrundande inkomsten ska vid återkomsten till Sverige motsvara lägst det belopp som utgjorde deras sjukpenninggrundande inkomst omedelbart före utlandstjänstgöringen. Denna bestämmelse gäller för biståndsarbetare som är anställda av en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet, eller ett svenskt trossamfund eller ett organ som är knutet till ett sådant samfund. Även deras medföljande omfattas i dag av denna bestämmelse.

Jag bedömer att det utifrån de skäl som angetts ovan är motiverat att även medföljande till statligt anställda ska omfattas av en liknande bestämmelse. Det skulle innebära att medföljande till statligt anställda som vid avresa till stationeringsorten hade ett arbete och fastställd SGI i Sverige, men av olika skäl avslutade sitt arbete i samband med utsändningen, skulle ha rätt till en vilande SGI under utlandsvistelsen. Förslaget skulle innebära att det i likhet med bestämmelsen för medföljande biståndsarbete inte är möjligt att uppbära arbetsbaserade förmåner under tiden med vilande SGI.

Jag anser att vilande SGI endast ska vara möjlig under den tid som den medföljande inte förvärvsarbetar under utsändningstiden. Därutöver anser jag att den sjukpenninggrundande inkomsten inte ska omräknas med anledning av löneutvecklingen i Sverige eller indexeras i relation till antal år utomlands.

**Särskilda villkor för föräldrapenning**

Reglerna i 12 kap. 35 § SFB gäller föräldrapenning för de första 180 dagarna för föräldrar som är försäkrade för både bosättningsbaserad och arbetsbaserad föräldrapenning. I paragrafen regleras att om en förälder uppfyller det så kallade 240-dagarsvillkoret har han eller hon rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivån.

Föräldraförsäkring på grundnivå är både en bosättningsbaserad och arbetsbaserad försäkring. För de som enbart är socialförsäkringsrättsligt bosatta kan föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå utges. De som arbetar i Sverige, utan att vara bosatta i landet, kan vara försäkrade för grundnivån gällande föräldrapenning. För dem som endast är

försäkrade genom arbete i Sverige uppställs ett särskilt kvalifikationskrav på 240 dagars försäkring före barnets födelse med en sjukpenninggrundande inkomst som ger rätt till föräldrapenning över grundnivån. Om villkoret för 240 dagars försäkringsnivå inte är uppfyllt får personen i fråga endast föräldrapenning enligt grundnivån. Kravet på de svenska kvalifikationsvillkoren kan uppfyllas genom sammanläggning av utländska försäkringsperioder inom EU/EES.

När det gäller 240 dagars-villkoret finns i dag en särbestämmelse i 12 kap. 38 § SFB för biståndsarbetare och deras medföljande familjemedlemmar. Av 38 § första stycket framgår att för en förälder som anses bosatt i Sverige även under vistelse utomlands enligt bestämmelserna i 5 kap. 6 och 8 §§, ska det bortses från tiden för utlandsvistelsen när det bestäms om 240-dagarsvillkoret i 35 § 1 SFB är uppfyllt.

Jag föreslår att denna bestämmelse även ska gälla för medföljande till utsända statsanställda. Mitt förslag innebär att om dessa personer anses bosatta i Sverige och ansöker om föräldrapenning ska man vid bestämmandet av kvalifikationsvillkoret bortse från tiden utomlands.

### 21.2.7 Folkbokföring av utsända i svenska statens tjänst

**Förslag:** Den som har avregistrerats från folkbokföringen och som sedan blir utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst ska åter kunna folkbokföras i Sverige. Folkbokföring i Sverige ska även vara möjlig för de familjemedlemmar som följer med.

**Skälen för förslaget:** Enligt 14 § FOL ska den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst under denna tjänstgöring folkbokföras tillsammans med sin medföljande familj på den fastighet och i den kommun där den utsände senast var eller borde ha varit folkbokförd eller, om ändrade förhållanden föranleder det, endast i kommunen. Denna regel är endast tillämplig vid utsändande av en person som redan är folkbokförd i Sverige.<sup>30</sup> Utsända och deras familjemedlemmar som inte är folkbokförda vid

---

<sup>30</sup> Se HFD 2014 ref. 6.

utstationeringen kan inte folkbokföras i Sverige eftersom de inte kan antas komma att vistas minst ett år i landet, såsom krävs enligt 3 § FOL.

Det innebär bland annat att denna grupp i dagsläget inte har tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård enligt 3 § HSL eller annan vård som härleds från FOL.

Barn till personer som är utsända av svenska staten ska folkbokföras direkt från födseln om föräldrarna är folkbokförda i Sverige enligt 14 § FOL.<sup>31</sup> Barn som föds under utsändningstiden och vars föräldrar inte är folkbokförda ska enligt dagens regler inte folkbokföras i Sverige direkt från födseln utan först vid inflyttning till Sverige.

Genom en ökad internationalisering av arbetsmarknaden har det blivit vanligare att de som utstationeras inte är folkbokförda i Sverige. Det kan exempelvis handla om nyanställda som är bosatta utomlands och som direkt efter introduktionsutbildningen stationeras vid en utlandsmyndighet. Ett annat exempel är anställda i Regeringskansliet eller Sida som direkt efter tjänstledighet för arbete vid internationella organisationer, som till exempel Europeiska utrikestjänsten och FN, placeras på tjänster inom utrikesrepresentationen på svenska utlandsmyndigheter.

Reglerna för folkbokföring av personal i Sveriges utrikesförvaltning har sedan gammalt varit annorlunda än dem som har gällt för andra.<sup>32</sup> Detta har motiverats med att den som är anställd i svenska statens tjänst regelmässigt har en så stark anknytning till Sverige att folkbokföring i landet är motiverad. Stöd för detta finns även att hitta i Wienkonventionerna där utgångspunkten är att de beskicknings- och konsulatsmedlemmar är utsända av sina hemländer och har kvar en sådan stark anknytning till dessa att de i rättslig mening inte anses vara stadigvarande bosatta i landet de är utsända till, trots att de i en mer allmän bemärkelse faktiskt bor där och kan göra det under flera år. Såvitt gäller diplomatiska företrädare är dessas immunitet och privilegier omfattande och gäller såväl i tjänsten som utanför denna, för att underlätta deras tjänsteutövning. Dessa personer ska enligt allmänna internationella principer för hur diplomatiska företrädare ska hanteras av den mottagande staten inte registreras som bosatta i landet

---

<sup>31</sup> 2 § andra stycket FOL.

<sup>32</sup> Se t.ex. prop. 1978/79:58, s. 15.

de sänds ut till. De får i stället anses ha en så stark anknytning till Sverige att de bör vara folkbokförda här.

Jag anser att lagstiftningen måste anpassas efter det förändrade arbetslivet som internationaliseringen innebär. Det faktum att en person som till exempel har flyttat från Sverige för att arbeta för FN i några år ska inte hindra att han eller hon ska kunna folkbokföras i Sverige i samband med ett nytt uppdrag inom Sveriges utrikesförvaltning. Detta är viktigt eftersom folkbokföringsuppgifter ligger till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter i Sverige som kan vara beroende av såväl att en person är folkbokförd som var denne är folkbokförd. Utifrån ett socialt trygghetsperspektiv skulle detta förslag möjliggöra tillgång till subventionerad svensk hälso- och sjukvård för vissa utsända statligt anställda och deras medföljande som i dag inte kan folkbokföras i Sverige. Även om det i dag finns en viss kompletterande försäkring genom UVA-försäkringen är denna inte heltäckande och är tidsbegränsad till tre månader (se ovan), vilket kan innebära att denna grupp har en mer begränsad tillgång till vård än andra statligt utsända och deras medföljande som är folkbokförda i Sverige. Enligt uppgift är det inte heller möjligt för Regeringskansliet att hemstationera alla som varit tjänstlediga för tjänstgöring i internationella organisationer under ett år och därmed möjliggöra folkbokföring i Sverige, innan en ny utsändning kan bli aktuell. Samma sak gäller för alla utsända som har gift sig under utlandsstationeringen. Vidare får Utrikesdepartementet i dag inte ersätta offentlig vård i Sverige skattefritt enligt inkomstskattelagen. Att förmånsbeskatta den anställde för den vård eller medicin som en icke folkbokförd medföljande måste få i Sverige förefaller inte heller, enligt mig, rimligt i förhållande till Utrikesdepartementets ambition att erbjuda likvärdig sjukvård för alla utsända och deras medföljare. Det finns också begränsningar för svenska staten att teckna andra privata försäkringar.

Jag anser sammantaget att den svenska staten har ett ansvar att tillförsäkra dessa personer fungerande hälso- och sjukvård. Vidare bedömer jag att det, utöver behovet av att tillse att dessa personer har likvärdig tillgång till en fungerande sjukvård, även finns argument från ett samhällsekonomiskt perspektiv att göra den föreslagna ändringen i FOL. Detta förslag kan även motiveras med att utsända i svenska statens tjänst är fullt skattskyldiga i Sverige.

Den föreslagna förändringen kommer att innebära ett avsteg från ettårskravet i 3 § FOL, ett krav som får betraktas som något av en grundprincip i FOL. En ny möjlighet att bli folkbokförd utan att det finns en avsikt att bo i Sverige i minst ett år bör utformas så att den inte träffar andra personkategorier än de där jag har sett att det finns goda skäl för folkbokföring i Sverige. Jag föreslår därför att den nya bestämmelsen endast ska gälla för den som blir utsänd för anställning på utländsk ort i statlig tjänst. Regeln bör också begränsas så att den endast gäller för personer som tidigare har varit folkbokförda i Sverige.

På samma sätt som de medföljande i dag ska vara fortsatt folkbokförda i Sverige enligt 14 § FOL bör den nya bestämmelsen om folkbokföring även kunna tillämpas på den utsändes medföljande familj. För de medföljande är det dock inte lämpligt att ställa krav på tidigare folkbokföring i Sverige. I många fall har visserligen de medföljande också tidigare varit folkbokförda i Sverige, men det är inte ovanligt att utsända träffar en partner under tiden i utlandet. En sådan partner räknas av Regeringskansliet som medföljande när paret gemensamt flyttar till en ny utstationeringsort om paret gift sig eller om de varit sammanboende under minst ett år på stationeringsorten. Även om partnern inte tidigare har varit folkbokförd i Sverige bör det finnas en möjlighet till folkbokföring i samband med att den utsände ska folkbokföras i Sverige igen eller vid en senare tidpunkt. Det är dock inte självklart att den utsändes respektive vill bli folkbokförd i Sverige utan att faktiskt vistas här. De medföljandes folkbokföring i Sverige bör därför ske endast om det finns ett sådant önskemål.

För att kunna upptas i folkbokföringen krävs normalt personlig inställelse på ett av Skatteverkets servicekontor där handlingar som styrker identitet och andra förhållanden såsom civilstånd och familjereationer ska visas upp. Denna procedur kommer att vara nödvändig även för de personer som blir folkbokförda enligt den nya föreslagna bestämmelsen. Det kommer alltså inte att vara möjligt att som medföljande bli folkbokförd i Sverige utan att någonsin ha satt sin fot på svensk mark.

## 21.3 Folkbokföring av lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat i Sverige

### 21.3.1 Allmänt om folkbokföringsreglerna

Att en person är folkbokförd kan i olika författningar vara ett av flera kriterier för att författningen ska kunna tillämpas i förhållande till personen i fråga. Någon självständig bedömning av om en person ska anses bosatt i landet görs då som regel inte av myndigheten som tillämpar författningen. Sådana bestämmelser finns exempelvis i förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. En person som inte är folkbokförd kan omfattas av en författning som kräver folkbokföring endast om kravet på folkbokföring inte skulle strida mot EU-rättsliga eller andra överordnade bestämmelser. I andra författningar finns en egen definition av bosättning som, för att den specifika författningens syfte ska kunna uppfyllas, inte är identisk med den i FOL. Den omständigheten att en person är folkbokförd kan dock ändå ha betydelse vid bedömningen av bosättningen.

Huvudregeln inom svensk folkbokföring är att personer som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år ska folkbokföras (3 § FOL). Folkbokföringsutredningen övervägde om tidsgränsen skulle kortas till sex månader, men anförde att en sådan förändring skulle få mycket stora konsekvenser för det svenska samhället och därför inte var lämplig.<sup>33</sup> Folkbokföringsutredningen hade också i uppdrag att utreda om det fanns behov av särskilda bestämmelser vid folkbokföring av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, mot bakgrund av bestämmelserna om uppehållsrätt i rörlighetsdirektivet. Folkbokföringsutredningen uttalade i detta sammanhang att det är upp till varje medlemsstat i EU att avgöra om en person ska anses bosatt i landet men att dessa regler inte får begränsa möjligheten att uppehålla sig i landet eller vara en förutsättning för att få tillgång till rättigheter som kan följa av EU-rättsliga bestämmelser, exempelvis förmåner som följer av de sociala trygghetssystemen.<sup>34</sup> Högsta förvaltningsdomstolen har senare konstaterat

---

<sup>33</sup> SOU 2009:75, s. 174.

<sup>34</sup> SOU 2009:75, s. 147.

att ett beslut om folkbokföring inte i sig har några direkta rättsverkningar.<sup>35</sup>

### 21.3.2 Anställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat (lönade konsulat)

Gällande anställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat är utgångspunkten att de berörda personerna är utsända av sina hemländer och har kvar en sådan stark anknytning till dessa att de i rättslig mening inte anses vara stadigvarande bosatta i Sverige, trots att de i en mer allmän bemärkelse faktiskt bor i landet och kan göra det under flera år. Sedan den 1 januari 1985 ska även en person som inte är svensk medborgare folkbokföras i landet om denne var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra beskickningen eller konsulatet eller dess betjäning. Detta gäller även familjemedlemmar och tjänare. I förarbetena till 1985 års ändring uttalades att det var lämpligt att de personer som inte tillförsäkras immunitet och privilegier i konventionerna kyrkobokförs på samma sätt som andra personer som bor här i landet. Undantagsregeln skulle därför inte längre gälla lokalanställda som inte var svenska medborgare och deras anhöriga.<sup>36</sup> Av förarbetsuttalandet framgår att man likställer en lokalanställd person med det begrepp som används i lagregeln, det vill säga en person som var bosatt i Sverige när han eller hon kom att tillhöra beskickningen eller konsulatet eller dess betjäning.

### 21.3.3 Folkbokföring av lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat

**Förslag:** Lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat ska kunna folkbokföras i Sverige.

**Skälen för förslaget:** Till följd av 1985 års regeländring kan den lokalanställda personalen bli folkbokförd i Sverige oberoende av medborgarskap. Tidigare var det i princip alltid så att de lokalanställda

<sup>35</sup> HFD 2014 ref. 6.

<sup>36</sup> Prop. 1984/85:55, s 13.



rekryterades från det geografiska område där beskickningen var belägen. Detta förfarande har emellertid förändrats under de drygt trettio år som gått. Utrikesdepartementet har uppmärksammat att utländska beskickningar i Sverige idag emellanåt rekryterar lokalanställd personal utomlands, särskilt från EU/EES-området, för att arbeta som exempelvis chaufförer, översättare, tolkar och receptionister. Om sådana personer flyttar till Sverige i samband med att de påbörjar sin anställning kan de i dag inte folkbokföras eftersom de anses tillhöra en främmande makts beskickning enligt 5 § FOL. Det kan även förekomma att utsända till Sverige, som erhållit immunitet eller privilegier, sedermera beviljas uppehållstillstånd i landet på grund av anknytning till en svensk person och att han eller hon avser att bo stadigvarande i landet. Om denna person övergår till en lokal anställning på beskickningen så tillförsäkras personen inte längre immunitet eller privilegier, men han eller hon kan i dagsläget inte folkbokföras i Sverige.

Det förhållandet att 1985 års ändring av folkbokföringsreglerna motiverades med att det var lämpligt att de personer som inte tillförsäkras immunitet och privilegier i konventionerna folkbokförs på samma sätt som andra personer som bor här i landet, talar för att även lokalanställd personal som inte var bosatt i Sverige när de kom att tillhöra beskickningen eller konsulatet bör folkbokföras i Sverige. Lokalanställda personer arbetar utifrån ett lokalt kontrakt, det vill säga det är de lokala rättsreglerna som gäller för anställningen. Från och med år 2001 omfattas lokalanställda dessutom fullt ut av det svenska socialförsäkringssystemet och socialavgifter betalas i Sverige för ersättningar till de lokalanställda. Sedan beskattningsåret 2007 är den lokalanställda personalen därutöver fullt skattskyldig i Sverige.<sup>37</sup> Dock har denna grupp i dagsläget inte tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård enligt 3 § HSL eller annan vård som härleds från folkbokföringen, eftersom de inte är folkbokförda i Sverige. Därutöver ligger folkbokföringsuppgifter till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter i Sverige.

Mot denna bakgrund bedömer jag att det framstår som det mest lämpliga att all lokalanställd personal vid beskickningar eller konsulat eller dess betjäning i Sverige ska kunna folkbokföras, om de uppfyller övriga kraven för folkbokföring i Sverige. Detta skulle innebära att

---

<sup>37</sup> Prop. 2003/04:151.

denna grupp fullt ut skulle omfattas av svensk social trygghet, inklusive svensk subventionerad hälso- och sjukvård enligt 3 § HSL. En ändring av 5 § FOL möjliggör att denna grupp kan folkbokföras i Sverige.



## 22 Uppehållsrätt och tillgång till förmåner

### 22.1 Rörlighetsdirektivet – en översikt

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 och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet)<sup>1</sup> antogs 29 april 2004 av medlemsstaterna i Europeiska unionen (EU). Syftet med direktivet är att stärka unionsmedborgares rätt till fri rörlighet och att uppehålla sig i en annan medlemsstat, samt att skapa en större tydlighet kring gällande villkor och regelverk.

I enlighet med direktivet har unionsmedborgare rätt att resa in i en medlemsstat samt uppehålla sig i landet i tre månader. Det enda krav som ställs är att de innehar ett giltigt identitetskort eller pass för att kunna styrka sin identitet och nationalitet.<sup>2</sup> För att ha rätt att uppehålla sig (uppehållsrätt) längre tid än tre månader krävs att unionsmedborgaren antingen är ekonomiskt aktiv som anställd eller egenföretagare (även dennes familjemedlemmar omfattas), eller för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att

---

<sup>1</sup> EUT L 158/77, 30.4.2004 s. 77–123.

<sup>2</sup> Artikel 5.1 och 5.2 i rörlighetsdirektivet. Krav på visering följer av rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav. EGT L 81 21.3.2001 s. 1–7. Krav på visering kan i förekommande fall framgå i nationell lag.

inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens<sup>3</sup> sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten. Permanent uppehållsrätt ges till unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten. Detta gäller även familjemedlemmar till unionsmedborgare som inte är medborgare i en medlemsstat, men som lagligt har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under en period av fem på varandra följande år.<sup>4</sup>

Gällande tredjelandsmedborgare som inte står i någon relation till en unionsmedborgare gäller den enskilda medlemsstatens migrationslagstiftning.

Det är således upp till medlemsstaten vilka tredjelandsmedborgare som har rätt att arbeta eller bosätta sig i staten. Dessa regler måste dock vara förenliga med EU:s regelverk på området samt internationella migrationsåtaganden. För arbete i medlemsstaterna krävs som regel arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare, däribland i Sverige.<sup>5</sup> I Sverige är nordiska medborgare eller de unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som omfattas av de ovan nämnda regelverken (varaktigt bosatta och rörlighetsdirektivet) undantagna från krav på arbetstillstånd.<sup>6</sup> Som huvudregel ska både arbetstillstånd och uppehållstillstånd vara beviljade före inresan till Sverige.<sup>7</sup>

Rörlighetsdirektivet har beröringspunkter med andra EU-rättsliga regelverk som har betydelse för tredjelandsmedborgare såsom Rådets direktiv 2003/109/EG den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning<sup>8</sup> samt rådets direktiv 2003/86 den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Den mottagande medlemsstaten definieras i den svenska versionen av direktivet som ”den medlemsstat dit unionsmedborgaren reser för att utöva sin rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig”.

<sup>4</sup> Artikel 16 i rörlighetsdirektivet.

<sup>5</sup> 2 kap. 7 § UtL.

<sup>6</sup> 6 kap. 1 § UtL.

<sup>7</sup> Som huvudregel är det Migrationsverket som beslutar om uppehålls- och arbetstillstånd. En utlänning som beviljats uppehållstillstånd har rätt att resa in och vistas i Sverige under den tid tillståndet gäller.

<sup>8</sup> EUT L 16, 23.1.2004 s. 12–18.

<sup>9</sup> EUT L 251, 3.10.2003 s.12–18.

## 22.2 Rörlighetsdirektivet i svensk rätt – en översikt

I Sverige har rörlighetsdirektivet genomförts i svensk rätt genom ändringar i främst utlänningslagen (2005:716) (UtlL) och utlänningsförordningen (2006: 97).

En unionsmedborgare och dennes familjemedlemmar har rätt att vistas i Sverige i tre månader med giltig identifikationshandling. Familjemedlemmar är make eller maka och registrerade partnerskap (om det i värdlandet behandlas som likvärdiga med äktenskap), barn under 21 år och underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led. Även barn och föräldrar till unionsmedborgares maka eller make omfattas.<sup>10</sup> Rörlighetsdirektivet har inte en reglering om uppehållsrätt för sambo, men Sverige har ensidigt infört rätt för sambo i UtlL. Begreppet sambo har samma betydelse som i sambolagen (2003:376).

För uppehållsrätt längre än tre månader krävs att en unionsmedborgare är ekonomiskt aktiv eller har tillräckliga tillgångar för sin försörjning<sup>11</sup> samt har en heltäckande sjukförsäkring. Dennes familjemedlem har en härledd uppehållsrätt från unionsmedborgarens uppehållsrätt.

I UtlL anges att en unionsmedborgares familjemedlem som är tredjelandsmedborgare har uppehållsrätt att vistas i Sverige i mer än tre månader om unionsmedborgaren uppfyller ovan villkor. Tredjelandsmedborgare har, till skillnad från familjemedlemmar som är unionsmedborgare, skyldighet att ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket senast tre månader efter att de rest in till Sverige. Det gäller dock inte om tredjelandsmedborgaren redan har uppehållstillstånd eller inom tre månader från ankomsten till Sverige har ansökt om uppehållstillstånd.<sup>12</sup>

Efter fem års laglig vistelse i Sverige ges permanent uppehållsrätt, vilket innebär att unionsmedborgaren i fråga inte längre är underkastad villkoren för uppehållsrätt.<sup>13</sup> Detsamma gäller för familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat.

I sammanhanget är att märka att familjemedlemmar till en unionsmedborgare har en särställning jämfört med övriga tredjelandsmed-

---

<sup>10</sup> Artikel 2 i rörlighetsdirektivet.

<sup>11</sup> I UtlL har begreppet försörjning använts i stället för tillräckliga tillgångar.

<sup>12</sup> 3 a kap. 10 § UtlL.

<sup>13</sup> 3 a kap. 6 § UtlL.

borgare som är underkastade nationella regler på så vis att vid äktenskapsskillnad eller unionsmedborgarens död behåller familjemedlemmen som inte är unionsmedborgare sin uppehållsrätt.<sup>14</sup> Det kan även vara aktuellt för en tredjelandsmedborgare att efter fem års laglig vistelse i en unionsmedlemsstat ansöka om att få ställning som varaktigt bosatt.

### 22.2.1 Laglig vistelse

En person som uppfyller kraven för uppehållsrätt har laglig vistelse i Sverige.<sup>15</sup> En person som inte uppfyller dessa krav kan inte efter fem års vistelse i en annan medlemsstat beviljas permanent uppehållsrätt.<sup>16</sup>

EU-domstolen har konstaterat att vistelse i en medlemsstat som enbart är baserad på uppehållstillstånd utan att några av villkoren för uppehållsrätt är uppfyllda, inte kan anses utgöra en laglig vistelse.<sup>17</sup> Det är därför inte tillräckligt att en person har haft uppehållstillstånd under fem år för att beviljas permanent uppehållsrätt. I det unionsrättsliga perspektivet är uppehållstillstånd, till skillnad från uppehållsrätt, mer en bevishandling än en rättighetsbärande handling.<sup>18</sup>

## 22.3 Förutsättningar för uppehållsrätt – icke förvärvsaktiva

Rörlighetsdirektivet gör en distinktion mellan uppehållsrätt för personer som är ekonomisk aktiva och de som är icke förvärvsaktiva. För att ha uppehållsrätt måste unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva (arbetstagare eller egenföretagare samt dennes familjemed-

---

<sup>14</sup> 3 a kap. 7 § UtlL.

<sup>15</sup> Jfr 3 a kap. 6 § UtlL, se även artikel 7.1 i rörlighetsdirektivet.

<sup>16</sup> 3 a kap. 6 § och 7 § UtlL. Jfr EU-domstolens dom i den förenade målen, *Ziolkowski* C-424/10 och *Szeja* C-425/10, ECLI:EU:C:2011:866

<sup>17</sup> EU-domstolens dom, *Maria Diaz*, C-325/09 ECLI:EU:C:2011:498. Upphållstillstånd är enbart deklarativt och grundar inga rättigheter.

<sup>18</sup> EU-domstolens dom, *MRAX*, C-459/99, ECLI:EU:C:2002:461, punkt 74.

lemmar<sup>19)</sup> kunna visa att han eller hon för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten.

Unionsmedborgares utövande av rätten att uppehålla sig i en medlemsstat får således underordnas staternas legitima intressen, i förevarande fall att inte belasta det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten.<sup>20)</sup>

### 22.3.1 Belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem

Vad som utgör en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem är inte definierat i rörlighetsdirektivet, men det anges att kravet på tillräckliga tillgångar inte får fastställas till ett fast belopp, utan det ska göras en individuell bedömning i varje enskilt fall.<sup>21)</sup> Unionsmedborgarens tillgångar ska anses vara tillräckliga om de överstiger minimipensionen eller den beloppsgräns som föranleder beviljande av socialt bistånd för att en person ska nå upp till existensminimum i den mottagande medlemsstaten.<sup>22)</sup> Det betyder att om en person kommer ifråga för en förmån som syftar till att garantera denne ett existensminimum kan han eller hon anses vara en belastning för det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten, men eftersom det i varje enskilt fall ska göras en proportionalitetsbedömning betyder det inte att en utvisningsåtgärd

<sup>19)</sup> Arbetstagarbegreppet har vid flera tillfällen tolkats av EG-domstolen, som slagit fast att begreppet vad avser fri rörlighet har en gemenskapsrättslig innebörd och att det inte får ges en nationell tolkning.

<sup>20)</sup> Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande från Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.

<sup>21)</sup> Artikel 8.4 i rörlighetsdirektivet. Vid implementeringen av rörlighetsdirektivet, i den svenska UtL nämns inget i förarbetena till angående EU/EES-medborgares tillräckliga tillgångar. Angående socialt bistånd anges i förarbetena till UtL framgår "Enligt regeringens bedömning motsvarar uttrycket "socialt bistånd" av vad som i svensk rätt inordnas under socialtjänstlagstiftningens område" (prop. 2005/06:77 s. 127). Se även Erhag, T. (2011). *Bedömning av uppehållsrätt i socialförsäkringen, Festskrift till Lotta Vabne Westerhäll*, Santerus Förlag.

<sup>22)</sup> Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande från Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.



kan vara en automatisk påföljd för den som söker bidrag från det sociala biståndssystemet.<sup>23,24</sup>

EU-domstolen har i *Grzelczyk*-målet konstaterat att det bör finnas viss solidaritet mellan värdstatens medborgare och medborgare i andra stater som uppehåller sig i landet, särskilt när en person med uppehållsrätt endast har tillfälliga ekonomiska svårigheter.<sup>25</sup> Vidare har EU-domstolen klarlagt genom målen *Zhu och Chen* samt *Kommissionen mot Belgien* att villkoret om tillräckliga tillgångar inte innefattar något krav på tillgångarnas ursprung eftersom ett sådant krav är ovidkommande i förhållandet till målet att skydda statens offentliga medel, och kan vara ett oproportionerligt hinder för utövandet av den fria rörligheten för vissa obemedlade grupper, som till exempel minderåriga barn.<sup>26</sup>

Europeiska kommissionen har angett följande exempel på indikatorer för att bedöma huruvida en person är en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem:

#### Varaktighet

- Hur länge beviljas bidraget?
- Utsikter: Är det sannolikt att EU-medborgaren kommer att kunna lämna det sociala skydds nätet snart?
- Hur länge har vistelsen varat i den mottagande medlemsstaten?

#### Personlig situation

- Vilken grad av anknytning har EU-medborgaren och dennes familjemedlemmar till samhället i den mottagande medlemsstaten?
- Finns det några överväganden som hänför sig till ålder, hälsotillstånd, familjesituation och ekonomisk situation som måste beaktas?

---

<sup>23</sup> Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande från Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.

<sup>24</sup> Skäl 16 i rörlighetsdirektivet.

<sup>25</sup> EU-domstolens dom *Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

<sup>26</sup> EU-domstolens domar *Zhu och Chen*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639 och *Kommissionen mot Belgien*, C-408/03, ECLI:EU:C:2005:192.

## Belopp

- Sammanlagt beviljat stödbelopp?
- Har EU-medborgaren i fråga tidigare i stor utsträckning varit hänvisad till socialt bistånd?
- Har EU-medborgaren i fråga tidigare bidragit till finansieringen av socialt bistånd i den mottagande medlemsstaten?<sup>27</sup>

### 22.3.2 Vad är ett socialt biståndssystem om vilka förmåner omfattar det?

Hur begreppet sociala biståndssystemet i rörlighetsdirektivet tolkas är avgörande för när en person anses vara en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

Det råder viss oklarhet om vad begreppet sociala biståndssystem i rörlighetsdirektivet omfattar. Frågan är om det endast är upp-bärande av socialt bistånd, som det ekonomiska biståndet i den svenska socialtjänstlagen (2001:453), eller om det även kan omfatta sociala trygghetsförmåner.

I bland annat målet *Hoeckx* uttalade EU-domstolen att en förmåns klassificering enligt nationell rätt inte styr den EU-rättsliga bedömningen. Det som är avgörande är om en förmån utgör en social trygghetsförmån eller ett socialt bistånd är dess grundläggande kännetecken som syfte och villkor för beviljande.<sup>28</sup> Socialt bistånd är det yttersta skyddsnätet och är förmåner av socialbidragskaraktär som utgår till följd av personens konkreta behov och som syftar till att ge dem som är i behov av hjälp en skälig ekonomisk levnadsnivå. En social trygghetsförmån är en lagstadgad rättighet för förmånstagaren och bedömningen om rätt till förmån utgår från objektiva villkor. Det görs ingen individuell behovsprövning i det enskilda fallet.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande från Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.

<sup>28</sup> EU-domstolens domar *Hoeckx* C-249/83, ECLI:EU:C:1985:139 och *Hughes* C-78/91, ECLI:EU:C:1992:331.

<sup>29</sup> SOU 1997:72 s. 178.

Inslaget av individuell behovsprövning förefaller vara den viktigaste skiljelinjen mellan socialt bistånd och sociala trygghetsförmåner.<sup>30</sup>

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004) undantas uttryckligen socialhjälp och medicinsk hjälp, vilka är förmåner som vanligtvis kräver individuell behovsprövning.<sup>31</sup> Detta betyder att sociala trygghetsförmåner som omfattas av förordning 883/2004 och som utges utan individuell behovsprövning inte borde kunna ses som socialt bistånd. Det finns dock vissa icke avgiftsfinansierade förmåner inom ramen för förordning 883/2004 som har karaktären av både socialt bistånd och social trygghetsförmån. Dessa kan inte exporteras till en annan medlemsstat eftersom de är nära anknutna till levnadsvillkoren i den aktuella staten.<sup>32</sup> De är ofta tillägg till de andra sociala trygghetsförmånerna och garanterar en minimisättning i bostättningslandet.<sup>33</sup> Frågan om de särskilda avgiftsfinansierade kontantförmånerna är en del av det sociala biståndssystemet i en medlemsstat har prövats av EU-domstolen i flera mål de senaste åren (se nedan). EU-domstolen har i detta sammanhang uttalat att socialt bistånd även kan innefatta förmåner som omfattas av förordning 883/2004 då begreppet socialt biståndssystem avser samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter på nationell eller lokal nivå dit personer kan vända sig om de saknar tillräckliga tillgångar för sin eller familjens försörjning. De riskerar därmed att belasta de offentliga medlen i den mottagande staten under den tid de vistas där och att påverka nivån på det bistånd som den staten totalt kan ge.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> EU-domstolens domar mål Hoeckx C-249/83, ECLI:EU:C:1985:139 och Hughes, C-78/91, ECLI:EU:C:1992:331.

<sup>31</sup> Artikel 3 i förordning 883/2004.

<sup>32</sup> Medlemsstaterna anmäler att förmånerna ska vara undantagna i en särskild bilaga X i förordning 883/2004. Det ska godkännas av Europeiska kommissionen och rådet.

<sup>33</sup> I Sverige är det äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer som är anmälda i bilaga X i förordning 883/2004 som särskilda avgiftsfinansierade förmåner.

<sup>34</sup> EU-domstolens dom *Brey*, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 61.

Konsekvenserna av utvidgningen av begreppet socialt biståndssystem kommer att analyseras vidare i avsnittet nedan om relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004 respektive förordning 492/2011.<sup>35</sup>

### Heltäckande sjukförsäkring

Det andra villkoret för uppehållsrätt för icke förvärvsaktiva är heltäckande sjukförsäkring.<sup>36</sup> Enligt Europeiska kommissionen är en försäkring, privat eller offentlig, som tecknats i den mottagande medlemsstaten eller annorstädes, i princip godtagbar så länge som den är heltäckande och inte belastar de offentliga finanserna i den mottagande medlemsstaten. Vidare betonas att medlemsstaterna i samband med bedömningen av en försäkrings täckningsgrad ska beakta proportionalitetsprincipen.<sup>37</sup>

Pensionärer anses uppfylla villkoret på heltäckande sjukförsäkring om de har rätt till sjukvård från den medlemsstat som betalar deras pension. Europeiska kommissionen har konstaterat att en unionsmedborgare som uppehåller sig i en annan medlemsstat och har avsikt att återvända till ursprungsmedlemsstaten, borde anses ha en heltäckande sjukförsäkring genom det europeiska sjukförsäkringskortet. Detta kan exempelvis gälla vid studier eller arbetsplacering i en annan medlemsstat.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Gällande förmåner som syftar till att underlätta tillgången till arbetsmarknaden är det dock klarlagt att dessa inte kan anses vara socialt bistånd enligt artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet. Det innebär att en icke yrkesaktiv som ansöker om sådana förmåner inte kan ses som en belastning för det sociala biståndssystemet. EU-domstolen dom i de förenade målen *Vatsouras och Koupatantze*, C-22/08 och C-23/08 ECLI:EUC:2009:344. Bekräftas i EU-domstolen dom, *Alimanovic*, C-67/14, ECLI:EU:C: 2015:597.

<sup>36</sup> Sjukförsäkring ska i detta sammanhang förstås som hälso- och sjukvård.

<sup>37</sup> Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande från Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.

<sup>38</sup> Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande från Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.

### 22.3.3 Förutsättningar för uppehållsrätt för icke förvärvsaktiva i Sverige

#### Vad innebär belastning av det sociala biståndssystemet i Sverige?

Uppehållsrätt i enlighet med 3 a kap. i UtL kräver att en unionsmedborgare har tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring för sig och sina familjemedlemmars försörjning. Det kan jämföras med 8 kap. 9 § UtL, där det framgår att unionsmedborgare och dennes familjemedlemmar får avvisas om de under de första tre månaderna efter inresa till Sverige utgör en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Även om det av paragrafernas ordalydelse verkar göras skillnad på tillräckliga tillgångar och att inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet används dessa synonymt i UtL:s förarbeten.<sup>39</sup> I förarbetena anges att när det gäller vistelse de tre första månaderna ska orimlig belastning förstås som att man har anlitat socialtjänsten i mer än endast obetydlig omfattning. Att en person redan under de första tre månadernas vistelse i Sverige visar sig ha blivit en orimlig börda för det sociala biståndssystemet bedöms i motiven bli sällsynt, varför avvisning på den grunden endast undantagsvis torde bli aktuell.<sup>40</sup>

När det gäller unionsmedborgare som har vistas i Sverige mer än tre månader och som inte har uppehållsrätt anges i 8 kap 10 § UtL att de får utvisas om de saknar de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet. Det anges dock inte, till skillnad från gruppen som vistas i landet kortare än tre månader, mer specifikt vad en orimlig belastning av det sociala biståndssystemet kan omfatta.

Det finns vidare oklarheter i förarbetena avseende vilka förmåner som omfattas av termen socialt bistånd eftersom det även framgår att för svenska förhållanden bör det avgörande för om en person ska anses ta i anspråk socialt bistånd i direktivets mening vara om vederbörandes ekonomiska situation är sådan att han eller hon är i behov av ekonomiskt bistånd som är behovsprövat. Primärt blir det därför, enligt förarbetena, fråga om att bedöma riskerna för att försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen eller om

<sup>39</sup> Prop. 2005/06:77 s. 193.

<sup>40</sup> Jämför prop. 2005/06:77 s. 193 med prop. 2013/14:82. s. 51. Se Sandesjö, H., Wikrén, G. (2014). *Utlänningslagen – med kommentarer*, Nordstedts Juridik.

äldreförsörjningsstöd kommer att behöva tas i anspråk. Även bostadsbidrag och bostadstillägg för pensionärer<sup>41</sup> beviljas efter en prövning av den enskildes ekonomiska förmåga.<sup>42</sup>

Frågan om uppehållsrätt för personer som vistas i Sverige längre än tre månader har prövats av Migrationsöverdomstolen. I målet som rörde tillräckliga tillgångar och vilken betydelse det har för uppehållsrätten att en person uppbär särskilda avgiftsfinansierade kontantförmåner, konstaterade domstolen att det sociala biståndssystemet endast avser ersättningar enligt socialtjänstlagen. Kvinnan i målet uppbär äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg, som inte beviljas enligt socialtjänstlagen, och domstolen ansåg att hon därför inte kunde anses sakna tillräckliga tillgångar och var således inte en belastning för det sociala biståndssystemet. Domstolen bedömde att kvinnan hade uppehållsrätt i Sverige.<sup>43</sup> Domstolens avgörande får anses vara en snäv bedömning av det sociala biståndssystemet.

Målet avgjordes dock före EU-domstolens avgöranden som berör samma fråga. Av EU-domstolens rättspraxis är det numera förtydligt att socialt bistånd inte enbart är stöd eller bidrag som rent organisatoriskt faller under de sociala myndigheterna.

### Heltäckande sjukförsäkring i Sverige

Kravet på heltäckande sjukförsäkring kan delvis tangeras de förmåner vid sjukdom som omfattas av förordning 883/2004. Inom detta sakområde finns både förmåner som täcker inkomstbortfall (kontantförmåner) samt hälso- och sjukvård (vårdförmåner).

Migrationsöverdomstolen har bedömt att kravet på heltäckande sjukförsäkring avser hälso- och sjukvård. För icke yrkesaktiva är bosättningsstaten i sista hand behörig stat enligt förordning 883/2004, vilket betyder att han eller hon kan omfattas av den statens hälso- och sjukvårdssystem om det rör sig om bosättningsbaserade förmåner och således ha en heltäckande sjukförsäkring redan genom sin bosättning (och därmed uppfylla ett av kraven på uppehållsrätt).

---

<sup>41</sup> Äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg och bostadsbidrag regleras i socialförsäkringsbalken.

<sup>42</sup> Prop. 2005/06:77, s. 145.

<sup>43</sup> MIG 2011:19.

Hälso- och sjukvård är en bosättningsbaserad förmån i Sverige. I enlighet med svensk gällande rätt innebär det att en person som folkbokförs får tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård. I samband med folkbokföring bedöms en persons uppehållsrätt, och frågan är om han eller hon måste ha en heltäckande sjukförsäkring *innan* denne kan bli folkbokförd.

Migrationsdomstolen har bedömt att kravet på en heltäckande sjukförsäkring ska vara uppfyllt innan uppehållsrätten ska bedömas. En person kan därför inte genom folkbokföringen hävda att han eller hon uppfyller kravet på en heltäckande sjukförsäkring. Dock besvarades inte frågan om kravet på en individuellt tecknad sjukförsäkring även skulle gälla efter att en person har blivit folkbokförd i Sverige.<sup>44</sup>

### De svenska myndigheternas tolkning av tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring

Huruvida en person har uppehållsrätt i Sverige grundar sig inte på någon prövning eller beslut från en myndighet, utan den enskilde unionsmedborgarens uppehållsrätt bygger på att han eller hon kan visa att villkoren för uppehållsrätt är uppfyllda.<sup>45</sup>

Bedömningen om huruvida en person uppfyller kravet på tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring samt om han eller hon kan anses utgöra en belastning för det svenska biståndssystemet görs först när en person ansöker om en förmån eller vid folkbokföring eftersom ingen myndighet i dagsläget fattar formellt beslut om uppehållsrätt (med undantag för permanent uppehållsrätt som prövas av Migrationsverket).<sup>46</sup>

Som nämns ovan får medlemsstaterna inte bestämma något fast belopp för att bedöma tillräckliga tillgångar då beloppet kan variera beroende på den enskildes omständigheter. Beloppet får dock inte

---

<sup>44</sup> MIG 2012:15 och MIG 2015:15. Se även Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrükikoda.

<sup>45</sup> Prop. 2005/06:77 s. 41–45 och 70–71.

<sup>46</sup> Detta torde även innebära att det är upp till vårdgivare i samband med vårdtillfälle att göra bedömningen av huruvida en person har tillräckliga tillgångar samt heltäckande sjukförsäkring. Vissa borde dock kunna omfattas av möjligheten att ansöka om intyg från Försäkringskassan som bestyrker tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård för personer som inte är folkbokförda i Sverige, men som omfattas av svensk lagstiftning enligt samordningsbestämmelserna genom EU-rättslig bosättning.

överstiga respektive medlemsstats beloppsgräns för socialt bistånd.<sup>47</sup> I Migrationsverket handledning framgår att tillräckliga tillgångar, bör innebära att summan är så pass stor att personen kan leva på den under hela vistelsen. Exempelvis om en person avser att bo i Sverige tillsvidare bör summan räcka i fem år, då personen kan få permanent uppehållsrätt.<sup>48</sup> Enligt Skatteverket ska tillräckliga tillgångar bedömas utan att hänsyn tas till om personen kan vara berättigad till andra offentliga bidrag, till exempel barnbidrag eller bostadsbidrag. Även tillgång till kapital kan utgöra tillräckliga medel. Myndigheten understryker att det inte går att lämna ett generellt svar på hur mycket egna medel som krävs, men ett riktvärde kan vara 150 000 kronor.

Av Skatteverkets ställningstagande framgår att en sjukförsäkring är heltäckande om den bland annat ersätter nödvändig vård upp till ett riktvärde av minst 10 miljoner kronor eller att det klart framgår att den motsvarar den allmänna sjukförsäkringen i det land som personen flyttat ifrån.<sup>49</sup> Enligt Socialstyrelsen kan en unionsmedborgare i normalfallet uppfylla kravet på heltäckande sjukförsäkring genom att visa upp ett europeiskt sjukförsäkringskort eller någon annan av de intyg utfärdade enligt förordning 883/2004 som styrker att personen omfattas av en annan stats sociala trygghetssystem.<sup>50</sup> Skatteverket godkänner i dagsläget europeiskt sjukförsäkringskort som heltäckande försäkring för studenter. I Skatteverkets ställningstagande framgår att det europeiskt sjukförsäkringskortet inte anses visa att en person har en heltäckande sjukförsäkring som gäller för bosättning utomlands, med undantag för studenter.<sup>51</sup> Migrationsöverdomstolen har vidare förtydligat att det inte är tillräckligt att göra en jämförelse mellan vad som täcks av den svenska allmänna sjukförsäkringen och den privata sjukförsäkringen, utan en bedömning av

---

<sup>47</sup> Artikel 8.4 i rörlighetsdirektivet.

<sup>48</sup> Migrationsverket, Handledning för migrationsärenden. Finns på [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Styrning-och-uppfoljning/Lagar-och-regler/Handbok-i-migrationsarenden.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Styrning-och-uppfoljning/Lagar-och-regler/Handbok-i-migrationsarenden.html). 2016-05-04.

<sup>49</sup> Skatteverkets ställningstagande, *Uppehållsrätt*, version 9, s. 43.

<sup>50</sup> Socialstyrelsen (2014). *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området: en vägledning*, artikelnummer: 2014-6-16.

<sup>51</sup> I Skatteverkets ställningstagande framgår att det europeiskt sjukförsäkringskortet inte anses visa att en person har en heltäckande sjukförsäkring som gäller för bosättning utomlands, med undantag för studenter. Skatteverkets ställningstagande, *Uppehållsrätt*, version 9, s. 45.



alla omständigheter i det enskilda fallet måste göras.<sup>52</sup> Exempel på sådana omständigheter kan vara ålder och hälsotillstånd.

### Avvisning och utvisning från Sverige

Frågan om avvisning av personer som inte anses ha uppehålls rätt i Sverige fattas av Migrationsverket och Polismyndigheten.<sup>53</sup> Av 8 kap. 9 § UtlL framgår att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som inte har uppehålls rätt får avvisas under de tre första månaderna efter inresan om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för det svenska biståndssystemet enligt socialtjänstlagen (2001:453). I 8 kap. 10 § UtlL anges att EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har vistas i Sverige mer än tre månader och som inte har uppehålls rätt får utvisas om de uppehåller sig i landet men saknar de tillstånd som krävs. Beslut om utvisning fattas av Migrationsverket.<sup>54</sup>

Frågan är dock hur Migrationsverket får kännedom om att en EES-medborgare eller dennes familjemedlem utgör en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet. I dag torde bedömningarna av huruvida en person är en belastning på det sociala biståndssystemet i huvudsak falla på Skatteverket och socialtjänsten. Det finns dock ingen möjlighet för socialtjänsten att ex officio informera Migrationsverket om enskilda fall som anses utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen på grund av rådande sekretessregler.<sup>55</sup>

Den ordning som gäller i dag medför således att Migrationsverket inte kan informeras om aktuella fall inom ramen för socialtjänsten och därmed inte kan utreda och bedöma om personerna i fråga ska kunna avvisas eller utvisas från Sverige. Det borde även medföra svårigheter för Migrationsverket att bedöma permanent uppehålls rätt.

---

<sup>52</sup> Migrationsöverdomstolen mål nr. UM 3604-14.

<sup>53</sup> 8 kap. 17 § UtlL.

<sup>54</sup> 8 kap. 18 § UtlL.

<sup>55</sup> 26 kap. 1 § offentlighet- och sekretesslagen.

### 22.3.4 Registrering av unionsmedborgare

I enlighet med rörlighetsdirektivet kan medlemsstaterna kräva att unionsmedborgare som stannar längre än tre månader rapporterar sin närvaro i territoriet inom rimlig tid, eller registrerar sig.<sup>56,57</sup> Registreringen har dock ingen direkt betydelse för unionsmedborgarens uppehållsrätt.

År 2006 införde Sverige ett registreringsförfarande för unionsmedborgarna. Man angav som skäl att ett sådant förfarande skulle innebära en möjlighet att utöva en individuell utlänningskontroll, göra statistiska bevakningar samt underlätta utfärdandet av olika bevishandlingar, exempelvis uppehållskort. Ett registreringsystem med en ansvarig myndighet bedömdes minska risken att olika myndigheter skulle göra olika bedömningar.

Fram till år 2014 var unionsmedborgare som kom till Sverige ålagda att registrera sig hos Migrationsverket. Det svenska genomförandet av rörlighetsdirektivet ifrågasattes dock av Europeiska kommissionen. Mer specifikt ifrågasattes om det var förenligt med rörlighetsdirektivet att en unionsmedborgare som kom till Sverige kunde bli föremål för två registreringsförfaranden – utöver Migrationsverkets registrering kunde det i vissa fall bli aktuellt med folkbokföring hos Skatteverket. Vidare lämnade Migrationsverket en skrivelse till Justitiedepartementet med en fråga om registreringen i UtlL var i överensstämmelse med rörlighetsdirektivet, eftersom unionsmedborgare fick vända sig till både Migrationsverket för registrering och Skatteverket för folkbokföring.<sup>58</sup> Migrationsverket föreslog att registreringen i UtlL skulle tas bort med åberopande av att den inte var avgörande för rätten att vistas i landet, inte inverkar på rätten att folkbokföra sig och därmed rätten till hälso- och sjukvård. Myndigheten ansåg vidare att registreringen endast var till begränsad nytta och ledning för andra myndigheter då registreringen inte utnyttjades som hjälp för att avgöra en unionsmedborgares uppehållsrätt. Migrationsverket anförde även att registreringen inte gav något tillförlitligt underlag för att statistiskt följa inflyttningen av unionsmedborgare.

---

<sup>56</sup> Artikel 5.5 i rörlighetsdirektivet.

<sup>57</sup> Artikel 8 i rörlighetsdirektivet.

<sup>58</sup> Tillämpningen av EG-direktivet 2004/38 (rörlighetsdirektivet), lämnade Migrationsverket förslag till vissa författningsändringar (Ju2007/5661/L7).

I maj 2014 slopades kravet på registrering i Sverige med bakgrund av det bland annat ansågs vara oklart om registreringsförfarandet stod i överensstämmelse med rörlighetsdirektivet.<sup>59</sup>

## 22.4 Relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004

I bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget) återfinns de generella principerna om likabehandling och unionsmedborgares rätt att flytta och uppehålla sig i en annan medlemsstat. Förordning 883/2004, preciserar närmare principen om likabehandling.

Vad avser relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004 är relationen mellan direktivets uppehållsrätt och en bosättning enligt förordningen särskilt intressant.<sup>60</sup>

En persons bosättning i enlighet med förordning 883/2004 fastställs utifrån en EU-rättslig bosättningsbedömning, där vistelsens varaktighet och kontinuitet samt personens situation är kriterier som har betydelse.

Rörlighetsdirektivet har inte någon definition av bosättning. Vidare finns inte någon klar åtskillnad mellan begreppen bosättning och vistelse, utan rätten till att uppehålla sig (och därmed möjligheten att bosätta sig) i en stat gäller för alla personer som flyttar till en annan medlemsstat, men är avhängig krav som är relaterade till tidsperioder samt för icke förvärvsaktiva krav på tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring. Även om det framgår att laglig vistelse i en medlemsstat bör tolkas enhetligt utifrån rörlighetsdirektivets bestämmelser återfinns ingen definition av begreppet vistelse i rörlighetsdirektivet. Viss ledning finns dock i skäl 17 till rörlighetsdirektivet, där det framgår att permanent uppehållsrätt (och därmed rätt till permanent bosättning) bör föreskrivas för alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har varit stadigvarande bosatta i den mot-

---

<sup>59</sup> Se prop. 2012/13:120s. 40.

<sup>60</sup> Relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 492/2011 är också problematisk. Den belyses närmare i kapitel 10.

tagande staten i enlighet med villkoren i direktivet under en fort-  
löpande period av fem år utan att bli utvisade.<sup>61</sup>

Till skillnad från rörlighetsdirektivet finns det inget uttalat krav om laglig vistelse i förordning 883/2004 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009). Det görs inte heller någon hänvisning till rörlighetsdirektivet.

Eftersom det inte finns några hänvisningar i rättsakterna till varandra borde man kunna se dem som helt fristående från varandra. Förordningens bosättningsbegrepp borde därför inte heller påverkas av rörlighetsdirektivets krav på laglig vistelse.

Det är dock inte fullt så enkelt eftersom det finns vissa frågetecken gällande förhållandet mellan rättsakterna. Genom att vara bosatt enligt förordning 883/2004 skulle en icke förvärvsaktiv unionsmedborgare kunna få tillgång till bosättningsbaserade sociala trygghetsförmåner som icke avgiftsfinansierade kontantförmåner samt ha rätt till förmåner vid sjukdom, vilket i sin tur skulle kunna medföra att denne lättare uppfyller kraven på uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet. De särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna i förordning 883/2004 har visst inslag av behovsprövning och liknar socialt bistånd.

Frågan är om en person som beviljas dessa förmåner i sitt nya bosättningsland, kan anses utgöra en belastning för det sociala biståndssystemet som innebär att han eller hon har förverkat sin rätt att vistas i landet enligt rörlighetsdirektivet.

Dessa frågor har belysts av EU-domstolen i flera domar, som har avgjorts relativt nyligen. Dessa domar och dess konsekvenser redogörs för nedan.

---

<sup>61</sup> EU-domstolens dom i den förenade målen, *Ziolkowski* C-424/10 och *Szeja* C-425/10, ECLI:EU:C:2011:866.

### 22.4.1 Brey-målet i EU-domstolen

Det har framhållits att det centrala i EU-domstolens resonemang i målet *Brey* är kategoriseringen av de österrikiska särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna som ett socialt bistånd i rörlighetsdirektivets mening.

I jämförelse med tidigare praxis har EU-domstolen gjort en bredare tolkning av begreppet socialt bistånd i Brey-målet, vilket gör att särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner upptagna i bilaga X i förordning 883/2004 kan ses om socialt bistånd.

EU-domstolen konstaterar emellertid att en utvisningsåtgärd inte ska vara den automatiska följderna för att en enskild begär en sådan förmån. Medlemsstaterna måste fortsatt bedöma den specifika bördan som beviljande av förmåner får på systemet i sin helhet. De nationella myndigheterna måste vidare göra en helhetsbedömning av den belastning som beviljandet av förmånen skulle ha på det sociala biståndssystemet mot bakgrund av den enskildes omständigheter, innan utvisning kan bli aktuell.

Utifrån domstolens resonemang ska således den enskildes personliga omständigheter och situation beaktas, men dessa ska även sättas i relation till det sociala biståndssystem som helhet. Denna fråga ställs på sin spets i *Dano*-målet.

### 22.4.2 Dano-målet – strikt kontra extensiv tolkning

Enligt Verschueren, kan *Dano*-avgörandet tolkas både strikt och extensivt.<sup>62</sup>

Enligt den strikta tolkningen av domen kan medlemsstaterna neka förmåner till icke förvärvsaktiva utan uppehållsrätt om de uteslutande har kommit till staten med intentionen att erhålla förmåner. I dessa fall ska ingen proportionalitetsbedömning behöva göras: en person som inte har för avsikt att arbeta utan flyttar till en annan stat enbart i syfte att erhålla förmåner ska inte likabehandlas. Det måste dock vara klargjort att personerna i fråga inte har för avsikt att integrera sig i den nya värdstaten (individens motiv). En inskränkning av den fria rörligheten är i dessa fall legitim eftersom syftet med direktivet är att

<sup>62</sup> Verschueren, H. (2015). "Free movement of EU citizens, including for the poor?" *European Journal of Migration and Law* 1/2015.

icke förvärvsaktiva inte ska bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet.

En extensiv tolkning av domen innebär att medlemsstaterna kan vägra att utge sociala förmåner (både socialt bistånd och sociala trygghetsförmåner) till alla icke förvärvsaktiva unionsmedborgare som saknar uppehållsrätt (oavsett motiv till vistelse i värdlandet) utan att göra en bedömning om huruvida beviljandet av förmåner utgör en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet. Denna tolkning stöds av EU-domstolen konstaterande att unionsmedborgare kan kräva likabehandling avseende rätt till förmåner *endast* om vistelsen i den mottagande medlemsstaten uppfyller villkoren i rörlighetsdirektivet.<sup>63</sup>

När det gäller frågan om en tillämpning som generellt utesluter icke yrkesverksamma från förmåner strider mot fördragets bestämmelser,<sup>64</sup> uttrycker domstolen i *Dano*-målet, att även om unionsmedborgarskapet är den grundläggande rättsliga ställningen, finns villkor och begränsningar i förordning 883/2004 och rörlighetsdirektivet. Domstolen gör alltså en strikt bedömning utifrån de sekundär-rättsliga reglerna utan att göra en fördragskonform tolkning.

I det efterföljande *Garcia-Nieto*-målet ställdes frågan av den nationella domstolen om fördraget utgjorde ett hinder mot att utesluta icke förvärvsaktiva i de fall det föreligger en verklig anknytning till värdstaten och särskilt till värdstatens arbetsmarknad. I både *Garcia-Nieto* och det senare *Alimanovic*-målet har det funnits kopplingar till arbetsmarknaden i värdlandet. Frågeställningen besvarades dock inte av EU-domstolen. Frågan kvarstår därför hur man ska se på gruppen av icke yrkesaktiva personer som har en koppling till arbetsmarknaden, men en relativt svag sådan. I *Alimanovic*-målet gjordes en strikt tolkning av arbetstagarbegreppet utifrån rörlighetsdirektivet. Å andra sidan finns exempel på avgöranden där EU-domstolen inte gjort en sådan strikt tolkning utan frångått arbetstagarbegreppet i rörlighetsdirektivet och i stället tillämpat arbetstagarbegreppet i EUF-fördraget. Det gäller till exempel *Saint Prix*-målet, som rörde en kvinna som blev föräldraledig, en period innan barnets beräknade nedkomst. EU-domstolen

<sup>63</sup> EU-domstolens dom *Dano*, C- 333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, punkten 69.

<sup>64</sup> EU-domstolen har i tidigare rättspraxis konstaterat att det var i strid mot artikel 18 i EUF-fördraget att inte bevilja en unionsmedborgare socialt bistånd. EU-domstolens dom *Grzelczyk* C- 184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

konstaterade att hon kunde behålla sin arbetstagarstatus under förutsättning att hon återupptog arbete inom skäligen tid efter att barnet hade fötts.

### 22.4.3 Kommissionen mot Förenade Kungariket – avgörandet i EU-domstolen

Den extensiva tolkningsmöjligheten av *Dano* som berörts ovan indikerar att det skulle kunna vara möjligt att godta ett nationellt krav på uppehållsrätt även vad avser åtkomsten till renodlade sociala trygghetsförmåner.

Frågeställningen har belysts i överträdelseärendet, *Kommissionen mot Förenade Kungariket* där icke-brittiska medborgare underkastades en prövning av om de var lagligt bosatta i samband med prövningen av rätt till vissa förmåner. Europeiska kommissionen menade att en persons bosättning bestäms utifrån de faktiska omständigheterna, med särskild hänsyn till där personen har sitt intressecentrum. Tolkningen kunde således inte påverkas av bestämmelserna om uppehållsrätt i rörlighetsdirektivet. Storbritanniens krav var därmed, enligt Kommissionen, inte förenligt med förordning 883/2004 där laglig vistelse inte är ett krav för att ses som bosatt enligt förordningens regler om tillämplig lagstiftning. Europeiska kommissionen menade vidare att resultatet annars kunde bli att ingen stat kommer att vara ansvarig för att betala ut vissa, som i denna talan, familjeförmåner trots att den berörda personen bor i en medlemsstat. Europeiska kommissionen menade dessutom att villkoret är direkt diskriminerande enligt artikel 4 i förordning 883/2004 eftersom det bara tillämpades på andra än brittiska medborgare.

Det som skiljer detta mål från *Brey*, *Dano*, *García-Nieto* och *Alimanovic* är att i förevarande mål rör det sig om en familjeförmån, en traditionell socialförsäkringsförmån, och inte en särskilda icke avgiftsfinansierad kontantförmån.

Frågorna EU-domstolen har prövat är om ett nationellt krav på laglig bosättning är förenligt med förordning 883/2004 som ett kompletterande villkor för bosättning. Den andra frågan handlade om konsekvensen av att endast icke-brittiska medborgare underkastades en prövning av uppehållsrätt, och om det kan anses diskriminerande att kontrollera om sökanden är lagligt bosatt i samband med prövningen av rätt till vissa sociala trygghetsförmåner.

EU-domstolen konstaterar i domen i juni 2016 att förordning 883/2004 inte bestämmer de närmare materiella villkoren för rätt till förmåner utan det är i lagstiftaren i varje medlemsstat som fastställer dessa villkor. Vad avser frågan om kontrollen av uppehållsrätt är diskriminerande finner EU-domstolen att Storbritanniens rättfärdigande av villkoret, att skydda de offentliga finanserna och för att säkerställa att förmåner betalas ut till de som har tillräcklig anknytning till staten, är godtagbart. Domstolen anser vid den efterföljande bedömningen dock att de brittiska myndigheternas kontroll av uppehållsrätten är indirekt diskriminerande, men att denna kontroll ändå kan anses uppfylla kravet på proportionalitet eftersom den inte sker systematiskt vid varje ansökan utan enbart i tveksamma fall. Den går därför inte utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa finanserna skyddas.<sup>65</sup>

#### 22.4.4 Sammanfattande kommentarer

I Martinez Sala-målet, som kännetecknar utvecklingen av det substantiella unionsmedborgarskapet, slog EU-domstolen fast att den som vistades lagligen i en stat hade rätt till likabehandling vad gäller de sociala förmånerna. Domstolen fann i avgörandet att det utgjorde otillåten särbehandling att av medborgare från andra medlemsländer kräva intyg om uppehållstillstånd för rätt till vårdnadsbidrag för barn, när sådant inte avkrävdes de egna medborgarna. I de senare rättsfall som följde, där icke förvärvsaktivas rätt till likabehandling ifråga om förmåner ytterligare etablerades, var inte uppehållsrätten ifrågasatt. Personerna ifråga vistades enligt nationell rätt lagligen i landet.<sup>66</sup> EU-domstolen uttalade vidare att nuvarande artikel 21 i EUF-fördraget om fri rörlighet för unionsmedborgare har direkt effekt och att alla begränsningar av den fria rörligheten skulle prövas i ljuset av proportionalitetsprincipen. Rörlighetsdirektivet, som kodifierar denna rättspraxis, tydliggör under vilka förutsättningar en person vistas lagligen i landet och fastslår en princip om likabehandling. Arbetstagare har i princip rätt till uppehåll och likabehandling utan inskränkningar. En icke yrkesaktiv har krav på tillräckliga tillgångar för

<sup>65</sup> EU-domstolens mål, *Kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436.

<sup>66</sup> Se EU-domstolens dom *Martinez Sala*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217.



att inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet i värdlandet för att principen om likabehandling ska gälla fullt ut. EU-domstolens senare rättspraxis får sedan dess anses ha genomgått ett paradigmskifte genom en striktare tolkning gentemot icke yrkesaktiva unionsmedborgare.

I ljuset av denna utveckling av unionsmedborgarskapet kom förordning 883/2004, när den antogs, att utvidga personkretsen till att omfatta i princip alla unionsmedborgare då dess artikel 2 stadgar att alla som är medborgare i en medlemsstat "[...] och som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater [...]" omfattas av förordningens regler. Förordning 883/2004 innefattar dock inte någon möjlighet att göra åtskillnad mellan ekonomiskt aktiva och icke förvärsaktiva unionsmedborgare som följer av rörlighetsdirektivet.

Gällande relationen mellan förordning 883/2004 och rörlighetsdirektivet och icke förvärsaktivas rätt till fri rörlighet och likabehandling, kan det tyckas utifrån EU-domstolens senare avgöranden att det är rörlighetsdirektivet som får anses vara avgörande för villkoren och möjligheterna att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstats territorium. En sådan övergripande slutsats kan emellertid inte dras då den är förenad med alltför många förbehåll.

Det man åtminstone kan konstatera i förordningens bosättningsbegrepp begränsats gentemot de icke förvärsaktiva eftersom EU-domstolen godtagit uppehållsrätt för att få del av särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner. Detta är dock inte helt i överensstämmelse med förordningens artikel 70 som slår fast att de särskilda icke avgiftsfinansierade är undantagna export men utgår vid bosättning.<sup>67</sup>

I Brey-målet menar EU-domstolen att det måste göras en helhetsbedömning av den belastningen på systemet som beviljandet av förmåner kan ha på det nationella systemet. Detta skulle till exempel kunna göras genom att medlemsstaten i fråga samlar in uppgifter om hur stor andel av förmånstagarna som är unionsmedborgare med ålderspension från en annan medlemsstat och som skulle

---

<sup>67</sup> År 1992 ändrade man förordning 1408/71 så att särskilda icke avgiftsfinansierade skulle kunna ingå i samordningsbestämmelserna. Se rådets förordning (EEG) nr 1247/92 av den 30 april 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. EGT L 136, 19.5.1992, p. 1–6.

kunna komma ifråga för en förmån på grund av att de har en otillräcklig pension.<sup>68</sup> Bedömningen ska emellertid även göras på individnivå utifrån varje enskild unionsmedborgares situation. I de fallen ska myndigheterna beakta storleken och regelbundenheten av den berördes inkomst, samt de specifika omständigheterna i det individuella fallet. Generaladvokaten har i sitt förslag till avgörande i Brey-målet utvecklat resonemanget om hur myndigheterna ska bedöma när en belastning är att anse som orimlig. Det begärda beloppet var förvisso inte oproportionerligt men ersättningen kunde stiga till ett betydande belopp eftersom det inte var en tillfällig ekonomisk svårighet. Enligt generaladvokaten, är det svårt att förstå hur en enskild individ kan bli en orimlig belastning för en medlemsstats offentliga finanser, samtidigt som rörlighetsdirektivets bestämmelser skulle bli meningslösa om det inte var möjligt att göra sådana bedömningen i det individuella fallet. Det är således fortsatt oklart hur man ska förhålla sig till tidigare rättspraxis vad gäller det individuella perspektivet. Å ena sidan har medlemsstaterna kunnat kräva en viss integration i staten för att ge tillgång till förmåner, å andra sidan har det vid en individuell proportionalitetsbedömning förväntats en ekonomisk solidaritet med unionsmedborgare från andra stater. Det är oklart om en sådan ekonomisk solidaritet kvarstår vid en läsning av *Brey*.

*Dano* är här mer instrumentell på så vis att rörlighetsdirektivets regler utmejslar rättigheterna för de icke förvärvsaktiva och varje belastning är att ses som en orimlig belastning. Dock är det oklart i dagsläget vad gäller förhållandet mellan rörlighetsdirektivet och den övergripande primärrättsliga artikel 18 i EUF-fördraget. EU-domstolen valde att inte beröra denna frågeställning närmare i *Dano* men den frågan besvaras av domstolens avgörande och markerar en tydlig förändring av uppehållsrätten utan närmare nöjaktig förklaring.

Gällande målet Europeiska kommissionen mot Förenade Kungariket anser jag att det inte är klarlagt utifrån utgången i målet att det kan uppställas krav på laglig vistelse vid beviljandet av traditionella sociala trygghetsförmåner då förhandsavgörandet inte avgjordes i stor avdelning.<sup>69</sup> Förhandsavgörandet indikerar ett ingripande para-

---

<sup>68</sup> EU-domstolens dom *Brey*, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkten 64.

<sup>69</sup> Se även Paju, J. (2016). "EU-domstolens begränsning av åtkomst till sociala trygghetsförmåner", *Europarättslig tidskrift* 2016/3 s. 502.

digmskifte som exkluderar ett stort antal personer från tillgången till förmåner som de typiskt sett bör få tillgång till vid bosättning. Avsaknaden av resonemang i domen om när en nationell inskränkning är att ses som godtagbar för att skydda de offentliga finanserna gör läget svårbedömt hur ingående en medlemsstat har att redovisa behovet av en sådan inskränkning. Vidare kan konstateras att den efterföljande proportionalitetsbedömningen inte klargör när en kontroll av uppehållsrätt är att förstås som systematisk då den brittiska kontrollen, som godtogs som proportionerlig, i akt och mening torde vara systematiskt gentemot den aktuella personkretsen.

Vad avser utvisning av unionsmedborgare kan konstateras att av tidigare domar från EU-domstolen framgår det att vid eventuella utvisningsbeslut måste medlemsstaten beakta om det är fråga om tillfälliga ekonomiska svårigheter samt andra omständigheter som kan vara av vikt i det enskilda fallet.<sup>70</sup> Proportionalitetsprincipen gäller alltså även vid utvisningsbeslut.

Det faktum att det återstår en del frågor kring till den praktiska tillämpningen och att det inte finns ett tydligt rättsläge kring uppehållsrättsliga bedömningar kan skapa en rättsosäker situation för den enskilde eftersom det är svårt för denne att i gällande rättsläge kunna veta sina rättigheter och skyldigheter. Det samma torde gälla utifrån ett medlemsstatsperspektiv. Redan i dag har vissa medlemsstater, såsom Frankrike och Nederländerna, valt att ställa krav på laglig vistelse för att erhålla sociala trygghetsförmåner. Ett sådant krav finns också i Finland även om ett intyg eller liknande gällande laglig vistelse i landet inte krävs vid bedömning av rätt till förmån. Å andra sidan krävs inte laglig vistelse i exempelvis Italien samt bara för vissa förmåner i Belgien och Tyskland.<sup>71</sup>

Sammantaget finner jag, mot bakgrund av ovanstående att rättsläget innebär en begränsning av den fria rörligheten för icke förvärvsaktiva unionsmedborgare. Av rättspraxis följer att de förmåner som bygger på en individuell behovsprövning samt vissa av de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna anses som socialt bistånd och kan villkoras med krav på uppehållsrätt. När det gäller traditionella socialförsäkringsförmåner kan i dagsläget inte samma slutsats dras.

---

<sup>70</sup> EU-domstolens dom *Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

<sup>71</sup> Se bilaga 4.

## Framtida behov av att tydliggöra relationen mellan förordning 883/2004 och rörlighetsdirektivet

Min slutsats är att den otydliga relationen mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004 skulle kunna tydliggöras på samma sätt som är fallet mellan förordning 883/2004 och förordning 492/2004, det vill säga genom att införa en artikel i rörlighetsdirektivet att dess bestämmelser inte påverkar bestämmelserna i förordning 883/2004, alternativt inom vilka områden rörlighetsdirektivet påverkar bestämmelserna inom förordningen. Ett annat alternativ som jag bedömer skulle underlätta tolkningen av förhållandena mellan de två rättsakterna skulle vara om en definition av begreppet socialt bistånd infördes i rörlighetsdirektivet samt en definition av medicinsk hjälp infördes i förordningen.

Nyligen har dock Europeiska kommissionens förslag för ändring av förordning 883/2004 offentliggjorts. Det innebär förändringar för icke förvärvsaktiva personers tillgång till sociala förmåner där den föreslagna lösningen innebär att det i likabehandlingsprincipen i förordning 883/2004 görs en hänvisning till begränsningarna i rörlighetsdirektivet.<sup>72</sup>

### 22.5 Uppehållsrätt och tillgång till sociala trygghetsförmåner i Sverige

**Förslag:** Hänvisningen till socialtjänstlagen i 8 kap. 9 § UtL ska tas bort, eftersom det är möjligt att tolka orimlig belastning bredare än bistånd enligt socialtjänstlagen. Dessutom föreslås ett förtydligande i UtL för att vara i bättre överrensstämmelse med lydelsen i rörlighetsdirektivet. Krav på uppehållsrätt införs för äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer.

<sup>72</sup> European Commission, (2016). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004*, COM (2016) 815 final.

## Skälen för förslagen

För närvarande finns i svensk lagstiftning inget krav på en uppehållsrätt enligt 3 a kap. UtL för att en person ska få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen avseende bosättningsbaserade förmåner.

Försäkringskassan har tidigare bedömt en persons uppehållsrätt i samband med bedömning om rätt till förmåner, men sedan en tid tillbaka görs inte en sådan bedömning eftersom lagstöd bedöms saknas.<sup>73</sup> Möjligheten att bedöma uppehållsrätt i samband med bedömning om rätt till förmåner har prövats i HFD. I målet, som rörde ett par som var brittiska medborgarna och inte hade uppehållsrätt i Sverige vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut om bostadsbidrag, konstaterade HFD att det inte finns ett uttryckligt krav på uppehållsrätt varken i socialförsäkringsbalkens bestämmelser om bosättning eller i reglerna för bostadsbidrag. Det aktuella paret hade därefter blivit folkbokförda och frågan om Försäkringskassan kunde pröva uppehållsrätt ställdes inte på sin spets i avgörandet.<sup>74</sup>

Skatteverket gör en bedömning av uppehållsrätt i samband med folkbokföring. Eftersom tillgång till hälso- och sjukvård är en bosättningsbaserad förmån, där bosättningsbegreppet sammanfaller med begreppet i folkbokföringslagen, är uppehållsrätten indirekt ett krav för tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige.

Här finns en potentiell konflikt mellan kravet på uppehållsrätt för att bli folkbokförd för icke yrkesaktiva unionsmedborgare och EU-rättslig bosättning i Sverige enligt förordning 883/2004. Icke-förvärvsaktiva kan endast anses bosatta i folkbokföringslagens mening om de tecknar en sjukförsäkring som täcker hälso- och sjukvård i Sverige (samt uppfyller övriga krav på att beviljas uppehållsrätt). Folkbokföringen uppställer med andra ord ytterligare krav för bosättning för icke yrkesaktiva utöver de krav som finns i förordning 883/2004, vilket torde vara oförenligt med unionsrätten i de fall Sverige är behörig stat och de icke yrkesaktiva bedöms som EU-rättsligt bosatta i landet eftersom dessa personer då bör omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen och ha tillgång till förmåner på samma villkor som övriga bosatta i landet i den mån de uppfyller

---

<sup>73</sup> IM 2013:141.

<sup>74</sup> HFD 2014 not. 20.

förmånsvillkoren. Personer från denna grupp borde således ha tillgång till hälso- och sjukvård från den dagen de kan anses bosatta i Sverige enligt förordning 883/2004:s regler om tillämplig lagstiftning. Jag föreslår därför bland annat nya bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen och lagen om läkemedelsförmåner m.m. för att tydliggöra tillgång till hälso- och sjukvård för denna grupp. Vidare är det viktigt att i detta sammanhang understryka att Försäkringskassans möjlighet att utfärda intyg som styrker tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård (för personer som inte är folkbokförda i Sverige, men som omfattas av svensk lagstiftning enligt samordningsbestämmelserna) redan i dag delvis löser denna problematik (se vidare kapitel 14 och 25).

En annan fråga med direkt relevans för uppehållsrätt är att de icke förvärvsaktiva unionsmedborgarna i samband med folkbokföring ska kunna visa att de har en sjukförsäkring som täcker kostnaderna för hälso- och sjukvård i Sverige, men i samband med att de folkbokförs får automatisk rätt till subventionerad hälso- och sjukvård (genom att de blir folkbokförda och då anses som bosatta i Sverige enligt hälso- och sjukvårdslagen). Det borde betyda att de i praktiken inte behöver nyttja sin sjukförsäkring eller kan avsäga sig den eftersom eventuella kostnader för hälso- och sjukvården framdeles täcks av det allmänna svenska hälso- och sjukvårdssystemet. I ett mål som berörde frågan om heltäckande sjukförsäkring har Migrationsdomstolen dock inte tagit ställning till om personen i fråga kunde säga upp sin försäkring efter att han eller hon blivit folkbokförd.<sup>75</sup> Det framstår således fortsatt oklart om kravet på heltäckande sjukförsäkring verkar uppfyllas av den svenska hälso- och sjukvårdslagstiftningen när en person bosätter sig i Sverige (i folkbokföringslagens mening).

### Hänvisningen till socialtjänstlagen tas bort

EU-rätten tar sikte på att underlätta gränsöverskridande rörlighet. Arbetstagarnas särskilda rättigheter fastställs i förordning 492/2011. Rätt till social trygghet för unionsmedborgare i gränsöverskridande situationer inom EU/EES regleras i förordningarna 883/2004 och

---

<sup>75</sup> MIG 2012:15 och MIG 2015:15.

987/2009. Rörlighetsdirektivet avser att tydliggöra den fria rörligheten för unionsmedborgare och fastställer villkor och begränsningar vad gäller unionsmedborgares rätt att röra sig fritt och uppehålla sig inom EU. Rätten till fri rörlighet och socialt bistånd avseende icke förvärvsaktiva unionsmedborgare villkoras enligt EU-rätten. Medlemsstaterna har dock motsatsvis även möjlighet att tillämpa mer gynnsamma villkor för personer som omfattas av rörlighetsdirektivet.<sup>76</sup> De flesta av rörlighetsdirektivets bestämmelser har införlivats i utlänningslagen, främst i 3 a kap. och 8 kap UtL.

Jag föreslår att det sociala biståndssystemet i UtL ska tolkas bredare än vad som är fallet i dag mot bakgrund av rörlighetsdirektivets ordalydelse i artiklarna 7 och 14, (vilka anger de sociala biståndssystemen) samt EU-domstolens och svensk rättspraxis. Min bedömning är därför att orimlig belastning för det sociala biståndssystemet inte bör begränsas till socialtjänstlagen eftersom andra förmåner än de som utgår enligt socialtjänstlagen kan anses omfatta av det sociala biståndssystemet. Jag föreslår därför att ta bort begränsningen ”enligt socialtjänstlagen” som framgår i 8 kap. 9 § UtL. Bestämmelsen avser endast de tre första månaderna av uppehållsrätt. Jag bedömer därutöver att förslaget kan bidra till en ökad rättsäkerhet och transparens för enskilda genom att unionsrätten tillämpas uniformt.

Jag bedömer vidare att det finns behov av att förtydliga 3 a kap. 3 punkten 3 och 4 i UtL med beaktande av artikel 7.1 b i rörlighetsdirektivet. Enligt 3 a kap. 3–4 punkterna UtL anges att en EES-medborgare har uppehållsrätt i mer än tre månader om han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige (uppehållsrätt). I punkten 3 framgår att studenter och deras familjemedlemmar ska ha tillräckliga tillgångar för sin försörjning. Jag föreslår att det i lydelsen i 3 a kap. 3 punkterna 3 och 4 UtL, framgår på samma sätt som det uttrycks i artikel 7 i rörlighetsdirektivet, att personen ska ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning på det sociala biståndssystemet samt ha heltäckande sjukförsäkring. Förändringen att byta ut begreppet försörjning mot orimlig belastning innebär att det kan tolkas bredare och även omfatta andra förmåner än ekonomiskt bistånd. Detta rör uppehållsrätt överstigande tre månader. I 8 kap. 10 § UtL får en EES-medborgare eller en familje-

---

<sup>76</sup> Artikel 37 i rörlighetsdirektivet.

medlem till en EES-medborgare som har vistats i Sverige mer än tre månader och som inte har uppehållsrätt, utvisas om han eller hon uppehåller sig i landet, men saknar de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig här. Beslut om utvisning fattas av Migrationsverket.<sup>77</sup>

### Behov av att ändra nuvarande definition av det sociala biståndssystemet i UtlL

Definitionen av ett socialt biståndssystem i en medlemsstat är avgörande för när en person kan anses utgöra en orimlig belastning av systemet. I dag bedöms huruvida en person är en belastning på det sociala biståndssystemet utifrån socialtjänstlagen.

Rörlighetsdirektivet har ingen definition av socialt bistånd. I artikel 8.4 rörlighetsdirektivet framgår vad som anses utgöra tillräckliga tillgångar (för att ge en icke förvärvsaktiv unionsmedborgares uppehållsrätt som avses i 7.1 b). Enligt artikel 8.4. får medlemsstaterna inte fastställa något fast belopp som de anser vara ”tillräckliga tillgångar”, utan de måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. Detta belopp får inte överstiga den beloppsgrens under vilket medborgare i den mottagande medlemsstaten är berättigade till socialt bistånd, eller, om detta kriterium inte kan tillämpas, högre än minimipensionen (inom socialförsäkringssystemet) i den mottagande medlemsstaten. Artikel 8.4 i rörlighetsdirektivet kopplar således samman socialt bistånd och social trygghet och när det ska fastställas om en unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat (se vidare kapitel 10).

I förordning 883/2004 är socialhjälp eller medicinsk hjälp undantagna från förordningens sakområde. Dock finns ingen definition av begreppen i förordningen.

Av tidigare rättspraxis framgår att socialt bistånd är det yttersta skyddsnätet och är förmåner av socialbidragskaraktär som utgår till följd av personens konkreta behov och som syftar till att ge dem som är i behov av hjälp en skälig levnadsnivå. Socialt bistånd utges som regel utifrån en individuell prövning av den sökandes personliga behov.<sup>78</sup> En social trygghetsförmån å andra sidan är en lagstadgad rättighet för förmånstagare och bedömningen om rätt till förmån

<sup>77</sup> 8 kap. 18 § UtlL.

<sup>78</sup> EU-domstolens dom *Hughes*, C-78/91, ECLI:EU:C:1992:331, punkten 17.



utgår från objektiva villkor. Sociala trygghetsförmåner beviljas utan någon individuell och skönsmässig bedömning av berörda personers personliga behov.<sup>79</sup> Dessa förmåner hänförs till de sociala risker som anges i artikel 3 i förordning 883/2004.

Inslaget av individuell behovsprövning förefaller vara den tydligaste skiljelinjen mellan socialt bistånd och sociala trygghetsförmåner.<sup>80</sup> Dock finns förmåner, särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner, som har karaktär av både socialt bistånd och sociala trygghetsförmåner. I artikel 70 i förordning 883/2004 föreskrivs att dessa särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna inte behöver exporteras.

För att förmånerna ska ses som särskilt icke avgiftsfinansierade kontantförmåner ska förmånerna uppfylla följande tre villkor.

- De ska vara ett tillägg, ersättning eller komplettering för att täcka de risker som omfattas av de försäkringsgrenar som anges i artikel 3 i förordningen. De ska garantera en minimiinkomst i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i medlemsstaten. De ska vidare till sin karaktär utgöra socialt bistånd som grundar sig på ekonomisk och social hänsyn enligt fastställda objektiva rättsliga kriterier. De ska utges i stället för eller som tillägg till en social trygghetsförmån och kan skiljas från sådana förmåner.
- Finansieringen ska uteslutande härröra från generella skattemedel för att täcka offentliga utgifter. Förmånerna ska alltså inte vara beroende av någon avgiftsinbetalning för att finansiera de sociala trygghetssystemen.
- Särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner ska anges i bilaga X i förordning 883/2004.

Genom EU-domstolens domar *Brey*, *Dano*, *Alimanovic* och *García-Nieto* kan medlemsstaterna förbehålla de särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna till i landet bosatta personer och EU-domstolen har även lagt till ett ytterligare krav på uppehållsrätt för dessa förmåner för icke förvärvsaktiva unionsmedborgare. Det kan noteras att

---

<sup>79</sup> EU-domstolens dom i förenade målet *Habelt m.fl.* C-396/05, C-419/05 och C-450/05 ECLI:EU:C:2007:810, punkten 63 och däri angiven rättspraxis.

<sup>80</sup> EU-domstolens domar mål *Hoeckx* C-249/83, ECLI:EU:C:1985:139 och *Hughes*, C-78/91, ECLI:EU:C:1992:331.

EU-domstolen åsidosätter den politiska överenskommelsen från år 1992<sup>81</sup> där medlemsstaterna kom överens om att de särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna ska utges i bosättningslandet och är undantagna från export. Å andra sidan kan det utifrån bland annat ett samhällsekonomiskt samt legitimitetsperspektiv för välfärdsstaten vara problematiskt att de särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna kan utges från första bosättningsdagen och bidra till tillräckliga tillgångar för att en person ska uppfylla rörlighetsdirektivets krav att inte utgöra en orimlig belastning gentemot vistelsestatens sociala biståndssystem. Detta är bland annat beroende på graden av social tillit, solidaritet samt perceptionen av demos i respektive medlemsstat, exempelvis huruvida solidariteten är begränsad till en viss grupp, medborgare i samma stat eller om den är bredare än så.

Tillit kan beskrivas i ett bredare sammanhang som social tillit eller social kapital. Det senare beskrivas som graden av tillit mellan individer, grupper och samhällen samt omfattningen av dessa kontakter. Länder med hög social tillit har i allmänhet också högre kvalitet i sina offentliga institutioner och en mindre omfattande korrupktion. Sverige och de övriga nordiska länderna betraktas generellt som länder med hög tillit.<sup>82</sup> Som jag har konstaterat i mina allmänna överväganden är viktiga aspekter för ett bevarande av den höga tilliten till de svenska sociala trygghetssystemen att de även fortsättningsvis uppfattas som rättvisa. De sociala trygghetssystemen är en del av ett samhällskontrakt där viljan att betala för systemen är avhängig att föreställningen om att systemet fungerar som avsett.

Sverige har anmält förmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer som särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner.<sup>83</sup> Syftet med äldreförsörjningsstödet är att tillgodose grundläggande försörjningsbehov för dem som inte får sin försörjning tryggad genom pension eller andra inkomster. Det är ett statligt stöd för att avlasta samhällets yttersta skyddsnät. Äldreförsörjningsstöd ges efter

---

<sup>81</sup> Förordning 1247/92, Rådets förordning (EEG) nr 1247/92 av den 30 april 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare och deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, EGT L 136, den 19 maj 1992.

<sup>82</sup> Sandstig, G. (2013). *Perspektiv på social tillit i stadens olika delar* i Bergström, A., Ohlsson, J. (red). En region för alla? Medborgare, människor och medier i Västsverige. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

<sup>83</sup> Bilaga X i förordning 883/2004.

individuell behovsprövning, och är avpassat till skälig levnadsnivå samt utgår som en långvarig form av socialbidrag.<sup>84</sup> De grundläggande kriterierna leder till att det snarare ska ses som ett socialt bistånd. Även bostadstillägg för pensionärer beviljas efter en prövning av den enskildes ekonomiska förmåga. Dessa förmåner kan således sägas ha inslag av behovsprövning och är anpassade till svenska levnadsvillkor. Jag föreslår därför att krav på uppehållsrätt införs som förmånsvillkor i socialförsäkringsbalken för äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer.

Frågan är om fler svenska bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner i dagsläget skulle kunna omfattas av begreppet social biståndssystem utifrån EU-domstolens praxis. Avgörandet för om en förmån kan omfattas av det sociala biståndssystemet är syftet med ersättningen, det vill säga om avsikten är att ge försörjning till den som inte har tillräckliga tillgångar, och inte under vilket regelverk förmånerna faller under eller vilken myndighet som är ansvarig. Det bör dock noteras i detta sammanhang att på grundval av rättspraxis från EU-domstolen tydliggör Europeiska kommissionens förslag till ny samordningsförordning att medlemsländerna har rätt att besluta att inte bevilja sociala förmåner för ekonomisk icke aktiva EU-medborgare.<sup>85</sup>

Vad gäller renodlade sociala trygghetsförmåner ställer jag mig i dagsläget tveksam till att sådana sociala trygghetsförmåner som inte omfattas av undantaget i artikel 70 skulle kunna villkoras av ett nationellt krav på uppehållsrätt. Jag anser att införa ett krav på uppehållsrätt går tvärtemot grundvalarna med en bosättningsbaserad social trygghet. Som nämnts ovan, undantas medicinsk hjälp från förordning 883/2004. Det är i dag oklart vad medicinsk hjälp närmare innebär enligt förordning 883/2004. Jag bedömer att det därför är svårt att avgöra vilka svenska förmåner det kan handla om, men att begreppet åtminstone inte kan omfatta sådan hälso- och sjukvård som är reglerat i förordning 883/2004. Dock skulle det vara möjligt att hemtjänst och andra medicinska vårdinsatser inom ramen för socialtjänstlagen är att bedöma som medicinsk hjälp som kan undantas förordningens sakområde. Dessa förmåner skulle i så fall kunna

---

<sup>84</sup> Prop. 2001/01:36.

<sup>85</sup> Det är personer som varken arbetar eller aktivt söker arbete och som inte har laglig rätt att uppehålla sig på medlemsstatens territorium.

omfattas av det sociala biståndssystemet i rörlighetsdirektivets mening och således skulle krav på uppehållsrätt kunna uppställas. Jag bedömer dock att det krävs en djupare analys inom ramen för socialtjänstlagen och andra relevanta regelverk för att närmare kunna bedöma vad som kan anses som medicinsk hjälp som inte omfattas av förordning 883/2004. Detta bedömer jag är utanför utredningens uppdrag.

I *Brey* målet nämns utöver rörlighetsdirektivet även två andra direktiv, nämligen familjeåterföreningsdirektivet och direktivet om varaktigt bosatta, som också reglerar rätten att uppehålla sig och har bestämmelser om socialt bistånd. I familjeåterföreningsdirektivet artikel 7.1 c anges att rätten till familjeåterförening är förbehållen tredjelandsmedborgare med stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja dennes hushåll, utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda staten. I direktivet om varaktigt bosatta nämns att medlemsstaterna får begränsa likabehandlingen för tredjelandsmedborgare i fråga om socialt bistånd och social trygghet till grundläggande förmåner, som anges i skäl 13 i direktivet. Dessa grundläggande förmåner omfattar minimiinkomst, bistånd vid sjukdom, graviditet, föräldrabistånd och långtidsvård. EU-domstolen har även konstaterat att stöd till boendet är en grundläggande förmån under förutsättning att förmånen är avsedd att trygga en värdig tillvaro för dem som saknade medel.<sup>86</sup>

Eftersom EU-domstolens hänvisningar till familjeåterföreningsdirektivet och direktivet om varaktigt bosatta gäller rätten för fri rörlighet och uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare är det dock oklart hur relevanta dessa är för unionsmedborgare.<sup>87</sup> Bakgrunden är att inom unionsrätten är unionsmedborgares och tredjelandsmedborgare rättsliga status och rätt till likabehandling inte jämförbara. Därför bedömer jag att dessa direktiv i dagsläget inte bör utgöra grunden för att definiera det sociala biståndssystemet i UtLL i Sverige. Definitionen i dessa direktiv är mer omfattande än socialt bistånd där det även tas upp grundläggande förmån som jag inte anser ska omfattas av socialt bistånd exempelvis minimipensioner.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att EU-domstolens rättspraxis verkar peka på att de olika förmånernas syfte och villkor

---

<sup>86</sup> EU-domstolens dom, *Kamberaj*, C-571/10, ECLI:EU:C:2011:827.

<sup>87</sup> Verschueren, H, (2014). "Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of *Brey*", *European Journal of Migration and Law* vol 16.

får en allt mindre betydelse, och att praxis i stället går mot en bredare definition av begreppet sociala biståndssystem.

Även om jag tolkar denna utveckling med viss försiktighet bedömer jag att den riktning som EU-domstolen anför i sin praxis ger skäl till att anta en bredare svensk definition av det sociala biståndssystemet. I dagsläget bedömer jag att det sociala biståndssystemet utöver socialt ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen även kan omfatta socialförsäkringsförmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer. Detta är också i linje med tidigare förarbeten. Som ovan nämndes bedömer jag att det är oklart om övriga bistånd enligt socialtjänstlagen, som hemtjänst och särskilt boende för äldre, inryms i det sociala biståndssystemet.

### Orimlig belastning på det svenska biståndssystemet

Rekvisitet för att grund för avvisning ska kunna föreligga är att den enskilde ska utgöra en orimlig belastning på det sociala biståndssystemet. Det innebär att ansvariga myndigheter måste ta ställning till om utbetalningen av en förmån leder till en orimlig belastning för det svenska biståndssystemet.

Utifrån unionsrätten är det inte klarlagt vad som utgör en orimlig belastning utan detta är upp till de enskilda medlemsstaterna att avgöra. Av EU-domstolens rättspraxis framgår dock att en person som begär en förmån inte per automatik kan anses utgöra en orimlig belastning på systemet utan det ska göras en helhetsbedömning i varje enskilt fall av den belastning som beviljandet av en sådan förmån faktiskt skulle ha på det nationella sociala biståndssystemet mot bakgrund av de enskilda omständigheterna. För att kunna bedöma om det är en orimlig belastning är det även relevant att fastställa hur stor andel av förmånstagarna som är unionsmedborgare från en annan medlemsstat.<sup>88</sup> Europeiska kommissionen har angett exempel på indikatorer för att bedöma huruvida en person är en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. De omfattar bidragets varaktighet och belopp samt den berörda personens

---

<sup>88</sup> EU-domstolens dom *Brey*, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkterna 64 och 78.

situation. Belastningen på det sociala biståndssystemet ska som nämnts ovan bedömas utifrån systemet i sin helhet.<sup>89</sup>

Av detta följer att bedömningen om uppehållsrätt i Sverige ska bedömas från fall till fall. Utvisning får heller inte ske omedelbart för att en EU/EES-medborgare eller dennes familjemedlem begär eller uppstår en förmån inom det sociala biståndssystemet. De krav som kan ställas på den enskilde gällande tillräckliga tillgångar begränsas av proportionalitetsprincipen och det finns därför ett behov av att ytterligare tydliggöra tolkningen av proportionalitetsprincipen i relation till belastning av det svenska sociala biståndssystemen. Europeiska kommissionen har angett att detta gäller särskilt de som inte bedriver någon ekonomisk verksamhet.<sup>90</sup> Det kan innebära att en icke yrkesaktiv blir en orimlig belastning redan när de nyttjar välfärdssystemet (jämför Dano), men frågan kvarstår hur långt medlemsstaterna kan gå för att skydda sina offentliga finanser. Jag anser att det bör vara upp till de svenska domstolarna att tolka UtL och ge denna princip sin innebörd, det vill säga vad orimlig belastning innebär. Det finns framför allt ett behov av att bringa klarhet i huruvida och till vilken grad man i bedömning av proportionalitetsprincipen ska beakta huruvida en person är en orimlig belastning på det svenska sociala biståndssystemet som helhet, eller om bedömningen huvudsakligen ska utgå från den enskildes omständigheter. Viss ledning kan fås från EU-domstolens rättspraxis. Det torde dock i dagsläget vara svårt att hävda att en person som begär eller uppstår äldreomsorgsstöd och bostadstillägg för pensionärer utgör en orimlig belastning på det svenska sociala biståndssystemet som helhet. En sådan bedömning förefaller också svårt att göra för en enskild myndighet.

---

<sup>89</sup> Dock finns tendenser att EU-domstolen verkar fästa större betydelse vid medlemsstaternas legitima intressen att skydda sina finanser i sin senare rättspraxis. Domstolen har slagit fast att rörlighetsdirektivets mål är att bevara den ekonomiska jämvikten i medlemsstaternas sociala trygghetssystem. I *Dano*-målet gjordes ingen närmare bedömning om det de facto förelåg en orimlig belastning. Även i *Kommissionen mot Förenade Kungariket* saknades en sådan bedömning.

<sup>90</sup> Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande till Europaparlamentet och Rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM(2009) 313 slutlig.

## Hur ska informationen kunna delas mellan berörda myndigheter

I dag torde bedömningarna av huruvida en person är en belastning på det sociala biståndssystemet i huvudsak falla på Skatteverket och socialtjänsten. Det finns dock ingen möjlighet för socialtjänsten att ex officio informera Migrationsverket om enskilda fall som anses utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen på grund av rådande sekretessregler. Myndigheter kan inte utan samtycke lämna ut känsliga personuppgifter.<sup>91</sup> Den ordning som gäller i dag medför att Migrationsverket inte kan informeras om aktuella fall inom ramen för socialtjänsten och därmed inte kan utreda och bedöma om personerna i fråga som saknar uppehållsrätt ska kunna avvisas eller utvisas från Sverige. Frågan kvarstår således till viss del hur berörda myndigheter ska få information om att en enskild person kan utgöra en belastning på det svenska sociala biståndssystemet. År 2014 slopades kravet på registrering i Sverige med bakgrund av det bland annat ansågs vara oklart om registreringsförfarandet stod i överensstämmelse med rörlighetsdirektivet.<sup>92</sup> Den registreringsmöjlighet som finns enligt rörlighetsdirektivet har inte något med själva uppehållsrätten att göra. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att det inte heller hade någon betydelse vid bedömningen av uppehållsrätt att personen i fråga hade ett sådant intyg. Det var alltså inte en förutsättning för beviljande av en förmån att personen i fråga hade ett sådant intyg.<sup>93</sup>

Jag bedömer sammantaget att det finns ett behov av att vidare utreda möjliga vägar för hur information ska samlas in och delges berörda myndigheter att en person kan utgöra en orimlig belastning på det svenska sociala biståndssystemet.

Vid en ansökan om äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer måste Pensionsmyndigheten, innan dessa förmåner kan lämnas, utreda om personen har uppehållsrätt i Sverige. För att Pensionsmyndigheten ska kunna bedöma om personen har tillräckliga tillgångar finns ett behov av att kontakta andra myndigheter som kan ha sådan information om personen. Detta är inte möjligt på grund av i dag gällande sekretessbestämmelser. Pensionsmyndigheten kan

---

<sup>91</sup> 26 kap. 1 § offentlighet- och sekretesslagen.

<sup>92</sup> Se prop. 2012/13:120 s. 40.

<sup>93</sup> EU-domstolens rättspraxis, *Martinez Sala*, C-85/96, ECLI:EU:C:1988:217.

dock inhämta denna information genom ett samtycke från den berörda personen. I det fall det inte ges ett samtycke finns inte ett tillräckligt underlag för att fatta beslut om förmånerna vilket betyder att förmånerna inte kan lämnas.

Beslut om äldreförsörjningsstöd beviljas för en period av högst 12 månader i taget medan beslut om bostadstillägg för pensionärer kan beviljas löpande eller tidsbegränsat, vilket i de här fallen bedöms som lämpligt. Beslut om bostadstillägg kan då följa längden på äldreförsörjningsstödet, det vill säga 12 månader så att uppehållsrätten fortlöpande kan bedömas. Det tidsbegränsade besluten innebär då att uppehållsrätten kommer att bedömas vid varje ansökan. Jag bedömer att det borde vara tillräckligt att pröva uppehållsrätten vid varje inkommen ansökan. Även om uppehållsrätten kan förändras från en dag till en annan bedömer jag utifrån ett administrativt hållbart förhållningssätt att det torde vara tillräckligt att pröva uppehållsrätten vid varje ny ansökan.

Om Pensionsmyndigheten bedömer att en person inte har uppehållsrätt kan det finnas behov av att meddela till exempel Migrationsverket. För att möjliggöra att informationen om uppehållsrätten delas med andra myndigheter bedömer jag dock att sekretessbestämmelserna behöver ses över.





## 23 Tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner i gränsöverskridande situationer

### 23.1 Att omfattas av svensk social trygghet vid gränsöverskridande situationer

I vissa fall verkar det finnas oklarheter gällande huruvida en bosättningsprövning ska göras i samband med bedömningen av rätt till bosättningsbaserade förmåner för arbetstagare som har Sverige som arbetsland och som omfattas av personkretsen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004).<sup>1</sup>

Den fria rörligheten för arbetstagare är en av grundpelarna i Europeiska unionen (EU) och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Den är reglerad i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och kompletteras av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (förordning 492/2011)<sup>2</sup>. Förordning 492/2011 har som mål att förtydliga och förstärka denna rätt till fri rörlighet för arbetstagare. För att säkerställa en enhetlig tillämpning och efterlevnad i praktiken av dessa rättigheter samt likabehandling antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/54/EU av den 16 april 2014 om åtgärder som underlättar utövandet av arbetstagares rättigheter i samband med fri rörlighet för arbetstagare.<sup>3</sup> Direktivet handlar om att arbetstagare och deras familjemedlemmar som upplever sig ha drabbats av hinder gällande sin rätt

---

<sup>1</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>2</sup> EUT L 141, 27.5.2011, s. 11–12.

<sup>3</sup> EUT L 128, 30.4.2014, s. 8.

till fria rörlighet ska ha tillgång till rättsliga förfarande för att säkerställa efterlevnaden av skyldigheterna enligt artikel 45 i EUF-fördraget och artiklarna 1–10 i förordning 492/2011.<sup>4</sup> Direktivets krav bedöms redan vara uppfyllt genom svensk nationell rätt.<sup>5</sup> När det gäller direktivets krav på organ som ska främja, analysera, övervaka och stödja likabehandling har uppdraget för Kommerskollegium i förordning (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium förtydligats. Kommerskollegium har utsetts att vara svensk kontaktpunkt för samarbetet med kontaktpunkter i andra medlemsstater för att främja likabehandling av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Kommerskollegium ska även vid behov samordna oberoende hjälp till arbetstagarerna och deras familjemedlemmar.<sup>6</sup>

Även förordning 883/2004 syftar till att förstärka den fria rörligheten för arbetstagare och egenföretagare. Förordningen behöver ses i ljuset av EUF-fördragets regelverk eftersom det finns viktiga kopplingar mellan förordningen och EUF-fördragets regelverk, som stadgar fri rörlighet för arbetstagare och likabehandling i fråga om sociala förmåner. Det understryks av att EU-domstolen tolkar förordningen mot bakgrund av EUF-fördragets bestämmelser.<sup>7</sup>

Enligt artiklarna 11.1 och 11.3 a i förordning 883/2004 om tillämplig lagstiftning omfattas en arbetstagare av arbetsstatens lagstiftning (*lex loci laboris*), och endast en medlemsstat är behörig stat. Om det exempelvis är arbetsstaten som är behörig enligt förordningen kan inte den staten avsäga sig behörigheten i förhållande till arbetstagare som inte är bosatta på grund av att den medlemsstatens lagstiftning enbart är tillämplig för bosatta. *Lex loci laboris* principen gäller således även om arbetstagaren är bosatt i en annan stat. När medlemsstaterna fastställer villkoren för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett nationellt system för social trygghet har de en skyldighet att följa bestämmelserna i EU-rätten. Enligt EU-domstolens rättspraxis kan inte bosättningskrav uppställas från arbetslandets sida eftersom detta skulle leda till att principen *lex loci laboris* skulle förlora sin innebörd.<sup>8</sup> Enligt EU-domstolens rättspraxis i *Caves Krier Frères Sàrl* är ett bosättningskrav i princip olämpligt vad

---

<sup>4</sup> DS 2015:36 om genomförandet av EU:s direktiv om fri rörlighet för arbetstagare.

<sup>5</sup> DS 2015:36, s. 7.

<sup>6</sup> SFS 2016:351.

<sup>7</sup> Se t.ex. EU-domstolens dom, *Hendrix*, C-287/05, ECLI:EU:C:2007:494, punkten 52.

<sup>8</sup> EU-domstolens dom i *Kits van Heijningen* C-2/89, ECLI:EU:C: 1990:183, punkterna 20–22.

gäller migrerande arbetstagare och gränsarbetare eftersom dessa, genom sitt arbete, i princip har blivit tillräckligt integrerade i samhället för att kunna åberopa principen om likabehandling med arbetstagare som är medborgare respektive bosatta i medlemsstaten.<sup>9</sup>

Det kan i en svensk kontext anses främmande att hälso- och sjukvård omfattas av samordningen av social trygghet eftersom det i Sverige finns i ett parallellt system till socialförsäkringssystemet. Det har sin förklaring i de ursprungliga medlemsstaternas organisation av hälso- och sjukvården. I enlighet med förordning 883/2004 är hälso- och sjukvård en vårdförmån. Det innebär att den inte kan exporteras utan den ska ges i den behöriga medlemsstaten. Oftast bor och arbetar personer i samma stat, men för att underlätta för de som inte gör det finns särskilda bestämmelser i artiklarna i förordning 883/2004 (se vidare kapitel 25).

Gällande tillgång till förmåner har förvärvsaktiva personer rätt till likabehandling vad gäller sociala förmåner enligt förordning 492/2011. Även om den fria rörligheten gäller för alla unionsmedborgare är det personer som är förvärvsaktiva som har det starkaste skyddet.

Begreppet ”sociala förmåner” har tolkats extensivt av EU-domstolen och avser alla förmåner, med eller utan koppling till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns landets egna arbetstagare.<sup>10</sup> Även gränsarbetare omfattas av förordning 492/2011 och ska likabehandlas vad gäller rätten till sociala förmåner. Sociala förmåner enligt förordning 492/2011 är bredare än sociala trygghetsförmåner i förordning 883/2004 och kan omfatta även sådana förmåner som inte täcks av artikel 3 i förordning 883/2004. Arbetstagare har enligt förordning 492/2011 även tillgång till sociala förmåner i medlemsstaten. Med sociala förmåner avses exempelvis adoptionsbidrag (som är exkluderat från förordning 883/2004) studielån, rabattkort för resor för stora familjer, minimiersättningar för en skälig levnadsnivå (motsvarar försörjningsstöd i Sverige) samt bostadsbidrag. Förmånerna behöver alltså inte vara kopplade till anställning utan kan vara sådana som utges till landets egna medborgare och således även till arbetstagare.

---

<sup>9</sup> EU-domstolen dom i *Caves Krier Frères Sàrl*, C-379/11, ECLI:EU:C:2012:798, punkten 53. (Se även kapitel 10 för en utförligare beskrivning av målet).

<sup>10</sup> EU-domstolens dom i *Even*, C-207/78, ECLI:EU:C:1979:174, punkten 22.

Utöver den EU-rättsliga bakgrunden till mitt ställningstagande, anser jag att det är skäligt att arbetstagare från andra medlemsstater som betalar socialavgifter och skatt i Sverige och därmed bidrar till det svenska välfärdssystemet även ska ha tillgång till systemen på likartade villkor som personer i icke gränsöverskridande situationer.

Jag gör, mot bakgrund av ovanstående, bedömningen att personer som omfattas av svensk socialförsäkring genom arbete, enligt förordning 883/2004, men som inte anses bosatta i Sverige enligt nuvarande 5 kap. 2 och 3 §§ SFB, är försäkrade för både bosättnings- och arbetsbaserade förmåner.

## 23.2 Socialförsäkringstillhörighet för personer som gör tillfälliga arbetsuppehåll

**Bedömning:** Tjänstlediga i gränsöverskridande situationer bör ses som arbetstagare i SFB om de uppbär en kontantförmån på ett sådant sätt att den skyddar vederbörandes sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för att de fortsättningsvis ska omfattas av arbetslandets lag. Tjänstledighet är i övriga fall inte en grund för att vara fortsatt omfattad av svensk socialförsäkring efter att efterskyddstiden löpt ut.

**Skälen för bedömningen:** Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (förordning 1408/71) omfattar främst anställda personer och de som tidigare arbetat och omfattas av sociala trygghetssystem (som gäller anställda), men som inte längre är anställda. EU-domstolen har konstaterat att det innebär att en person står kvar i det senaste arbetslandets lagstiftning även om han eller hon upphör att vara förvärvsaktiv där.<sup>11</sup> Konsekvenserna av detta blev att personen tvingades stå kvar i arbetslandets lagstiftning trots att rätten till ersättning löpt ut och att denne hade rätt till förmåner enligt bosättningslandets lag. För att lösa denna problematik infördes artikel 13.2 f i förordning 1408/71, som stadgar att en person för vilken

---

<sup>11</sup> EU-domstolens dom *Ten Holder*, C-302/84, ECLI:EU:C:1986:242, punkten 10.

lagstiftningen i en medlemsstat upphört att gälla ska omfattas av bosättningslandets lag. Enligt artikel 10 b i förordning 574/72 ska det avgöras av lagstiftningen i det aktuella medlemslandet. En motsvarande bestämmelse finns inte i förordning 883/2004 eller Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009). I förordning 883/2004 anges att artikel 11.3 endast är tillämplig för en person för vilken de andra reglerna för att peka ut tillämplig lag inte är tillämpliga. I dessa fall omfattas personen av lagstiftningen i bosättningsstaten.

Frågan om vilken lagstiftning som ska gälla vid tillfälliga arbetsuppehåll, som föräldraledighet och tjänstledighet, och från vilken tidpunkt är en komplicerad fråga inom EU-rätten och den påverkar tillämplig lagstiftning både vid flytt till och från Sverige. Detta berör främst de som icke är yrkesaktiva, men även dessa personer kan i vissa fall anses som anställda. I *Kuusijärvimålet*, som gällde den svenska föräldrapenningen, konstaterade EU-domstolen att en kvinna, som hade varit arbetslös innan hon blev föräldraledig och lämnat Sverige under den tid hon uppbar föräldrapenning, inte längre skulle omfattas av det senast arbetslandet lagstiftning (det vill säga Sveriges lagstiftning). EU-domstolen menade att personer som upphört att vara yrkesverksamma ska utförsäkras från det senaste arbetslandet i samband med flytt till annan unionsstat. I svensk rättspraxis kom målet att innebära att föräldrapenning drogs in för personer som lämnade Sverige och inte hade någon anställning kvar i landet, medan de som var tjänstlediga från arbete i landet inte ansågs ha upphört med all yrkesverksamhet.<sup>12</sup> I *Dodl och Oberhollenzer*-målet som handlade om att tillhöra det sociala trygghetssystemet för föräldralediga i en gränsöverskridande situation, konstaterade EU-domstolen att för att anses som anställd i förordning 1408/71 räckte det att vara försäkrad för en enda social risk enligt det nationella systemet för social trygghet. Att anställningsförhållandets huvudförpliktelser upphör under viss tid fråntar inte, enligt EU-domstolen, personens ställning som arbets-

---

<sup>12</sup> Se RÅ 1999 ref. 4 och 2004 not. 213.

tagare. Det är dock upp till det enskilda medlemslandet att avgöra om en person omfattas av någon gren av social trygghet.<sup>13</sup>

Det är således oklart utifrån dessa rättsfall huruvida en person som gör ett tillfälligt arbetsuppehåll men som har kvar sin anställning kan vara skyddad mot utförsäkring i samband med bosättning utomlands enbart genom att ha kvar sin anställning eller om person endast behöver omfattas av någon gren av socialförsäkringen för att vara fortsatt försäkrad i Sverige. EU-domstolens rättspraxis kan medföra svårigheter för det svenska socialförsäkringssystemet som är uppdelad på två försäkringsgrenar (bosättning och arbete). Problematiken belyses i ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm som rörde en kvinna som var tjänstledig från sin anställning i Sverige för att med studiemedel studera i Frankrike mellan åren 2005–2007. Därefter beslutade Försäkringskassan att kvinnan skulle avregistreras från svensk socialförsäkring mot bakgrund av att hon inte längre var bosatt i Sverige, vilket medförde att hennes vårdbidrag, barnbidrag och flerbarnstillägg drogs in. Kvinnan menade i sin tur att hon var tjänstledig och inte hade upphört med all yrkesverksamhet i Sverige. Försäkringskassan påpekade då att en person som är tjänstledig från sitt arbete inte är att se som anställd enligt förordningen (artikel 13.2 a i 1408/71 jfr med 11.3 a i förordning 883/2004).<sup>14</sup> Försäkringskassan menade vidare att tjänstledigheten saknade relevans så länge hon inte uppfyllde villkoren för att erhålla en förmån som har med anställningen att göra samt att förmånen skulle tas ut på ett sådant sätt att SGI skyddades. Kammarrätten konstaterade först att artikel 13.2 f i förordning 1408/71 inte hindrar att en medlemsstat uppställer krav på att en person som upphört att vara yrkesverksam i staten måste vara bosatt i den aktuella staten för att omfattas av dess lagstiftning. Därefter fastslog Kammarrätten att kvinnan, i enlighet med 13.2 a i förordning 1408/71, var att anse som fortsatt anställd i Sverige för att hon inte helt hade upphört att vara yrkesverksam i landet, vilket medförde att bosättningskrav i Sverige inte kunde upprätthållas. Kvinnan omfattades inte heller av en annan stats sociala trygghetssystem. Mot denna bakgrund bedömde domstolen att

---

<sup>13</sup> EU-domstolens dom i de förenande målen *Dodl och Oberhollenzer*, C-543/03, ECLI:EU:C:2005:364, punkterna 30–33.

<sup>14</sup> Försäkringskassans vägledning 2004:11, *Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner*, version 4, s. 63 ff.

kvinnan hade rätt till bosättningsbaserade förmåner i Sverige.<sup>15</sup> Målet överklagades till HFD som inte meddelade prövningstillstånd.<sup>16</sup> Kammarrättens avgörande är i linje med den rättspraxis som utarbetades efter Kuusijärvimålet, det vill säga att tjänstlediga personer inte kan anses ha upphört med all yrkesverksamhet i Sverige och därmed kan bli berättigade bosättningsbaserade förmåner.<sup>17</sup> Det får dock anses oklart hur det ovan nämnda kammarrättsavgörande förhåller sig till SFB och de allmänna råden där tjänstledighet inte utgör en grund för att stå kvar i det svenska socialförsäkringssystemet.

Frågan som kom upp i kammarrättsmålet kvarstår därför gällande hur man ska se på de som är tjänstlediga från en anställning i Sverige och som är bosatta utanför landet och som ansöker om fortsatt utbetalning av bosättningsbaserade förmåner. Ska personen ha upphört med all yrkesverksamhet i Sverige (jfr Kuusijärvidomen) eller är det dagens reglering i det svenska regelverket (SFB och allmänna råd) som ska tillämpas för bedömningen när tjänstledighet inte är en grund för att fortsätta omfattas av den svenska socialförsäkringen.<sup>18</sup>

I artikel 1 a förordning 1408/71 är anställda den som är försäkrad, obligatoriskt eller frivilligt mot en eller flera sociala risker som täcks av grenarna i ett system för social trygghet. Det är alltså inte anställningsförhållandet utan skyddet mot risker som är avgörande för huruvida de tillhörde personkretsen för vilken förordning 1408/71 är tillämplig. Att anställningsförhållandet upphör under en viss tid innebär dock inte att ställningen som arbetstagare upphör. I förordning 883/2004 är detta förändrat, eftersom det inte längre anges att skyddet för sociala risker är relevant för att anses som anställd. Definitionen av begreppet anställd uppfattas som snävare i förordning 883/2004 jämfört med förordning 1408/71 eftersom det är arbete som anställd enligt den nationella rätten och inte skyddet för sociala risker som är relevant. Jag bedömer att det bör innebära att en person som gör uppehåll, exempelvis som är tjänstledig under en längre period, inte längre är att anse som anställd enligt förordning 883/2004.

---

<sup>15</sup> Kammarrätten i Stockholm, mål nr. 1222-1224-12.

<sup>16</sup> HFD mål nr. 2410-2412-10.

<sup>17</sup> RÅ 2000 ref. 20.

<sup>18</sup> Underlag inlämnat till utredningen av universitetslektor Emma Holm, Juridiska institutionen Lunds universitet.



Det bör vidare uppmärksammas att även reglerna om tillämplig lagstiftning för att omfattas av bosättningslandets lag är olika i de båda förordningarna. I förordning 883/2004 anges att artikel 11.3 e endast är tillämpligt på en person för vilken de andra reglerna för att peka ut tillämplig lag inte är tillämpliga. En sådan person omfattas av lagstiftningen i bosättningsstaten. Artikel 13.2 f i förordning 1408/71 stadgar att den för vilken lagstiftningen i en medlemsstat upphört att gälla ska omfattas av bosättningslandets lag. Enligt artikel 10 b i förordning 574/72 är det lagstiftningen i den aktuella medlemsstaten som ska avgöra om lagstiftningen upphört att gälla. En motsvarande bestämmelse finns inte i förordning 883/2004 eller förordning 987/2009. De som inte uppbär en kontantförmån från arbetsstaten under ett tillfälligt arbetsuppehåll kommer att omfattas av bosättningslandets lag. De som flyttar till Sverige har rätt att omfattas av det nya bosättningslandets lagstiftning, men det är oftast inte möjligt att ta del av arbetsbaserade förmåner i ett land där man inte har arbetat eftersom man måste uppfylla nationella villkor för rätt till sådana förmåner.

Mot bakgrund av de skillnader som finns mellan regelverken och att tidigare rättspraxis till viss del har förlorat sin betydelse bedömer jag att även om en tjänstledig person har kvar sin anställning i Sverige bör denne socialförsäkringsrättsligt inte anses som anställd enligt förordningens definition under tjänstledigheten och därmed kunna fortsätta att omfattas av den svenska socialförsäkringen (här bortses från de som uppbär förmåner). De personer som är tjänstlediga från sitt arbete i Sverige och som inte uppbär en kontantförmån bedömer jag inte ska kunna ses som anställda under längre tid än efterskyddstiden. Med andra ord så är inte tjänstledighet en grund för att kvarstå i den svenska socialförsäkringen mer än under viss tid, vilket bör begränsas till efterskyddstiden. Det innebär att en person inte blir utförsäkrad från Sverige (om det är det tidigare arbetslandet) så länge en kontantförmån på grund av arbete tas ut från socialförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen. De svenska förmånerna som är kontantförmåner och som är aktuella är graviditetspenning, föräldrapenning (ersättning på grund och SGI-nivå), tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringsersättning och närståendepenning. Även arbetslöshetsersättning är en kontantförmån.

Även om artikel 11.2 i förordning 883/2004 delvis har löst problematiken kring utförsäkring av icke förvärvsaktiva som har en arbets-

baserad kontantförmån finns oklarheter kring under hur lång tid en person ska kunna fortsätta att omfattas av socialförsäkringen samt vilka krav som ska finnas på hur den arbetsbaserade kontantförmånen ska tas ut. För svensk del gäller detta framför allt föräldrapenningen som kan tas ut under lång tid och i olika omfattning. Enligt Försäkringskassan måste förmånen tas ut på ett sådant sätt att SGI är skyddad, annars kan det inte finnas rätt att under tiden med förmån omfattas av arbetslandets lagstiftning, det vill säga svensk lagstiftning.

Jag bedömer i likhet med Försäkringskassan att endast de som tar ut förmåner på ett sådant sätt att SGI skyddas ska fortsätta att omfattas av svensk socialförsäkring under tillfälligt arbetsuppehåll. Denna tolkning bidrar till att hindra att en person skulle kunna ta ut exempelvis föräldrapenning i väldigt liten omfattning under tid i annat land och därmed fortsätta att omfattas av svensk socialförsäkring under lång tid. Det kan även innebära att den som uppbär någon av dessa kontantförmåner också kan ha rätt att ta del av andra arbetsbaserade förmåner eftersom endast en medlemsstats lagstiftning ska gälla (*single state rule*).

### 23.3 Att som bosatt (icke yrkesaktiv) i Sverige få rätt till arbetsbaserade förmåner

**Bedömning:** Principen om likställande bör användas med viss försiktighet eftersom en generös tillämpning för Sveriges del torde innebära att indelningen mellan förmåner baserade på bosättning respektive arbete förlorar betydelse. Detta kan i sig få långtgående negativa konsekvenser för välfärdsstatens legitimitet och finansiering. De principer som slogs fast i EU-domstolen bör enbart gälla för föräldrapenning.

**Skälen för bedömningen:** Förhållandet mellan bosättning i Sverige och de arbetsbaserade förmånerna för icke yrkesaktiva är i en EU/EES-kontext i vissa fall komplicerad. Gällande arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner kräver dessa förmåner att det finns en sjukpenninggrundande inkomst (SGI), vilket icke yrkesaktiva som regel inte har. Det finns också som krav i svensk nationell rätt att

den försäkrade personen måste tillhöra den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen för att SGI ska kunna fastställas.<sup>19</sup> Bergström-målet och även Hermansson-målet<sup>20</sup> i EU-domstolen är tämligen belysande för att beskriva hur tillhörighetsfrågan och även rätten till svenska socialförsäkringsförmåner kan påverkas av förordningens principer. I Bergström-målet tog domstolen inte ställning till vilken lagstiftning som var tillämplig eftersom det var ostridigt att kvinnan i målet omfattades av svensk lagstiftning på grund av bosättning. Frågan i målet var om hon kunde vara berättigad till svensk föräldrapenning på SGI-nivå i Sverige baserat på tidigare arbete i Schweiz. Föräldrapenning på SGI-nivå är en arbetsbaserad förmån (som enligt nationell svensk rätt kräver att man har varit försäkrad för en SGI under 240 dagar före barnets födelse. SGI är även en förutsättning för att beräkna förmånens storlek).<sup>21</sup> Bergström hade nekats föräldrapenning på SGI-nivå av Försäkringskassan som endast bedömde att hon hade rätt till föräldrapenning på grund- och lägstanivå (en bosättningsbaserad förmån). EU-domstolen konstaterade dock att Bergström som bosatt i Sverige skulle ha rätt till föräldrapenning på SGI-nivå eftersom hon hade fullgjort de 240 dagarna i Schweiz (med tillämpning av sammanläggningsprincipen och likställande i förordning 883/2004). Domstolen beaktade även likabehandlingsprincipen som bygger på att migrerande arbetstagare inte ska gå miste om sociala trygghetsförmåner i jämförelse med andra arbetstagare som inte har utövat denna rätt. Bergström fick då som enbart bosatt i Sverige rätt till en arbetsbaserad förmån.

Mot bakgrund av Bergström- och Hermansson prejudikaten pekar rättsutvecklingen på att även personer som enligt reglerna om tillämplig lagstiftning anses tillhöra den svenska socialförsäkringen enbart på grund av bosättning kan ha rätt till SGI och därmed arbets-

---

<sup>19</sup> Det framgår av 25 kap. 3 § SFB att SGI endast kan fastställas för personer som är försäkrade för arbetsbaserade förmåner enligt 4 och 6 kap. SFB. För att en förmån ska kunna utlämnas enligt den aktuella avdelningen i balken krävs också allmänt enligt 23 kap. 4 § SFB ett gällande försäkringsskydd för respektive förmån enligt 4–7 kap SFB. Därigenom kommer även regler om förmåner vid utlandsvistelse med i bilden.

<sup>20</sup> HFD 2012 ref. 44 I och HFD 2012 ref. 44 II.

<sup>21</sup> EU-domstolen har i flera domar prövat just frågan om sammanläggning för uppfyllt 240-dagarsvillkor som måste vara uppfyllt vid ansökan om föräldrapenning på sjukpenningnivå och fastslagit att arbete i annan medlemsstat kan ligga till grund för uppfyllt kvalifikationstid, se exempelvis EU-domstolens mål C-137/04 *Rockler*, ECLI:EU:C:2006:106 och C-185/04 *Öberg*, ECLI:EU:C:2006:107. Sammanläggning av perioder kan alltså bli aktuell i Sverige gäller prövning om det så kallade 240-dagarsvillkoret är uppfyllt vid ansökan om föräldrapenning på sjukpenningnivå.

baserade förmåner, antingen på grundval av arbete i annan EU-stat eller på grundval av arbete i Sverige och SGI-skyddsreglerna.<sup>22</sup> EU-domstolen tog dock inte upp SGI-skyddsreglerna i sin dom utan det var endast i Högsta förvaltningsdomstolens domar som det fördes resonemang om dessa.<sup>23</sup> Av EU-domstolens rättspraxis har det skapats en distinktion i den bosättningsbaserade socialförsäkringen mellan de icke yrkesaktiva som har rätt till bosättnings- och arbetsbaserade förmåner utifrån likabehandlingsprincipen (även om det enbart handlar om föräldrapenning) och de som har rätt till enbart bosättningsbaserade förmåner, som barnbidrag och föräldrapenning på grund- och lägstanivå. I SFB finns inte denna distinktion utan den som är försäkrad endast på grund av bosättning i Sverige har enbart rätt till bosättningsbaserade förmåner.<sup>24</sup>

För Sveriges del kan rättsutvecklingen innebära att personer som omfattas av samordningsbestämmelserna får tillgång till arbetsbaserade förmåner även om de enbart är försäkrade på grund av bosättning. Avgörandet i EU-domstolen gällde dock bara föräldrapenning, och frågan är om rätten till arbetsbaserade förmåner endast ska gälla föräldrapenning eller även andra arbetsbaserade förmåner. Försäkringskassan har tolkat det som att alla förmåner som är baserade på SGI omfattas.<sup>25</sup> Detta är dock, enligt min bedömning, inte den enda möjliga tolkningen med bakgrund av skäl 12 i förordning 883/2004, där det framgår att principen om likställande inte ska leda till följder som inte är berättigade objektivt sett eller till att förmåner av samma slag sammansträffas. Dessutom är principens tillämpningsområde omdiskuterat och det är således inte självklart att principen ska ges ett så brett användningsområde att det ska gälla för andra förmåner än föräldrapenning (principens innebörd behandlas vidare nedan). Det är också viktigt att här notera att Bergström-målet avgjordes under förordning 1408/71, som nu i stort har ersatts av förordning 883/2004. I jämförelse med tidigare förordning lägger förordning 883/2004 ett större ansvar på det senaste arbetslandet att betala ut arbetsbaserade förmåner.<sup>26</sup> Det talar för att bosättnings-

---

<sup>22</sup> EU-domstolens dom *Bergström*, C-257/10, ECLI:EU:C:2011:839, punkt 22. Se även HFD 2012 ref. 44 II.

<sup>23</sup> HFD 2012 ref. 44 I och II.

<sup>24</sup> 5 kap. SFB.

<sup>25</sup> Försäkringskassans domsnytt 2012:81.

<sup>26</sup> Artikel 11.2 i förordning 883/2004.

landets ansvar att utbetala arbetsbaserade förmåner numera är mer tveksamt eftersom en person kan vara skyddad från utförsäkring från det senaste arbetslandet under tiden en föräldrapenning betalas ut.

Huruvida en person ska få rätt till arbetsbaserade förmåner även om han eller hon enbart är bosatt (det vill säga icke yrkesaktiv) är alltså en fråga om hur långt man ska tolka principerna om likabehandling, likställande av fakta, inkomster, omständigheter eller händelser och sammanläggningsprincipen. Principen om likställande är föremål för diskussion i både internationell<sup>27</sup> och svensk doktrin. Diskussionen rör principens innebörd och huruvida den är att ses som en ny princip eller en kodifiering av tidigare rättspraxis och rättsutveckling. Dessutom handlar det om svårigheterna att dra gränsen gentemot förordningens andra principer. Det finns delade uppfattningar om hur relationen mellan likabehandlingsprincipen och principen om likställande ska tolkas. Det har framhållits att principen är ett komplement eller en vidarutveckling av likabehandlingsprincipen.<sup>28,29</sup> Andra menar att det inte är en helt ny princip, men att det inte heller enbart är en kodifiering av tidigare rättspraxis. Principen är dock begränsad och underordnad de andra principerna, men den behöver utvecklas och preciseras. Viss ledning kan fås genom att studera tidigare svensk rättspraxis, i vilken man kan identifiera områden i den nationella socialförsäkringsrätten där utvecklingen kan kopplas till principen om likställande, bland annat i förhållande till kortfristiga förmåner, som sjukpenning och föräldrapenning. Frågorna i målen har ofta handlat om de svenska kraven om kvalifikationstid (för föräldrapenning eftersom det inte finns liknande för sjukpenning) och SGI. Det kan sammataget konstateras att principen är svårtolkad och att det är svårt att förutse principens räckvidd och det har därför framhållits att det är nationell rättspraxis som ska ge principen dess innehåll. Frågan har väckts om principen också kan leda till en utvidgning av förordningens sakområde på så sätt att principen om

---

<sup>27</sup> Se exempelvis Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*. Se även Jorens, Y., Van Overmeiren, F. (2009). "General principles of Coordination in Regulation 883/2004", *European Journal of Social Security*, volume 11, 1–2.

<sup>28</sup> Holm E. (2010). *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund, s. 119.

<sup>29</sup> Erhag, T. (2102). "Om EU:s samordning av förmåner från sjuk- och invaliditetsförsäkring", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2012:2 s. 224.

likställande materiellt ändrar nationell lagstiftning.<sup>30</sup> Andra är av uppfattningen att principen inte ska användas eftersom det finns risk för en de-facto harmonisering som skulle leda till att inte spelar någon roll i vilken stat personen i fråga arbetar eller har arbetat.<sup>31</sup> Det finns dock en allmän uppfattning i internationell doktrin att principen medför en grundläggande ändring i samordningsrätten.<sup>32</sup>

I skälen till förordning 883/2004<sup>33</sup> framgår att principen om likställande inte ska inkräkta på sammanläggningsprincipen, men förhållandet och skillnaderna mellan dessa principer är svårare att fastslå. Det har framhållits att principen om likställande inte kan skapa kvalifikationstider för att komma in i den svenska socialförsäkringen utan att dessa endast ska beaktas genom sammanläggningsprincipen. Det har även poängterats att det inte finns en klar regel i förordning 883/2004 som uttryckligen undantar erhållandet av försäkringsperioder från att bli en fråga om likställande av omständigheter.<sup>34</sup> Sammanläggningsprincipen är avsedd att tillämpas i förhållande till förmåner som förutsätter kvalifikationstider, vilka ofta är arbetsbaserade förmåner. I motsats torde principen om likställande avse arbetsbaserade förmåner som inte kräver kvalifikationstider och det omfattar även bosättningsbaserade förmåner. Innan Bergström-avgörandet var uppfattningen att sammanläggningsprincipen förutsatte att det fanns en försäkringsperiod i den behöriga staten att lägga samman med, men det verkar ha förändrats genom Bergström-avgörandet. Det finns en uppfattning att Bergström-avgörandet är ett uttryck för principen om likställande när det gäller frågan om SGI eftersom EU-domstolen använde en bredare rättslig grund än sammanläggningsprincipen för att komma fram till slutsatsen att arbete och inkomster i en annan medlemsstat skulle ha samma rättsliga verkan i Sverige.<sup>35</sup> Detta tydliggör att även om medlemsstaterna ut-

<sup>30</sup> Paju, J. (2012). *Introduktion till EU:s socialförsäkringsrätt*, Nordstedts, s. 43. Se även Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrükikoda s. 256 f.

<sup>31</sup> Erhag T. (2012). "Om EU:s samordning av förmåner från sjuk- och invaliditetsförsäkring" *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2012/2 s. 224.

<sup>32</sup> Rennuy, N. (2011). "Assimilation, territoriality and reverse discrimination: a shift in European social security law", *European Journal of Social Law*, 2011/4 s. 313.

<sup>33</sup> Skäl 10–12 i förordning 883/2004.

<sup>34</sup> Se även Jorens, Y., Van Overmeiren, F. (2009) "General Principles of Coordination in Regulation 883/2004", *European Journal and Social Security*, volume 11, 1–2. s. 66.

<sup>35</sup> Paskalia, V. (2014). "Den nya EU-rättsliga principen om likställande av förmåner, inkomster, omständigheter och händelser: omtumlande nyheter för den svenska socialförsäkringsrätten", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2014/4 s. 463.

formar sina nationella sociala trygghetssystem kan förordningens regelverk i vissa fall begränsa de svenska behörighetskraven.

Utifrån ett snävt nationellt perspektiv kan rättsläget sammanfattas på så vis att Sverige ska betala ut föräldrapenning till personer som Bergström som inte har arbetat i Sverige, men som har arbetat i en annan EU/EES-stat eller Schweiz. Principen utmanar således den nationella föreställningen om solidaritet som bygger på att man bidrar till välfärdsstaten efter sin förmåga. Man kan dock inte bortse i detta sammanhang från att medlemsstaterna har kommit överens om att samordna, men inte harmonisera de sociala trygghetssystemen för att förstärka den fria rörligheten.<sup>36</sup>

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det är oklart om principen om likställande ska anses omfatta alla nationella krav i förhållande till alla förmåner. Det är möjligt att myndigheter och domstolar kommer att följa Bergström-avgörandet även för andra sociala trygghetsförmåner, men med beaktade av proportionalitetsprincipen bör man se till att principen inte leder till följder som inte är berättigade objektivt sett.<sup>37</sup> Många mål inom det sociala trygghetsområdet, även i svensk rättspraxis, har avgjorts med stöd av extensiv tolkning av EUF-fördraget och i ljuset av den fria rörligheten och likabehandlingen.<sup>38</sup>

Min bedömning är att dessa tre EU-rättsliga principer (principerna om likställande, sammanläggning och likabehandling) utmanar de territoriella krav som finns i de svenska sociala trygghetssystemen. Därför bör principen om likställande användas med viss försiktighet eftersom en generös tillämpning för Sveriges del torde innebära att indelningen mellan förmåner baserade på bosättning respektive arbete förlorar betydelse, vilket i sig kan få långtgående negativa konsekvenser för välfärdsstatens legitimitet och finansiering. Jag bedömer sammantaget att de principer som slogs fast i de ovan nämnda domarna rimligen enbart bör gälla för föräldrapenning. Den som kommer till Sverige i en liknande situation (och inte omfattas av SGI-skydd) kan alltså enbart stödja sig på de ovan nämnda domarna för att få föräldrapenning på SGI-nivå och inte för att kunna bli berättigade till andra

<sup>36</sup> Se Erhag, T. (2012). "Om EU:s samordning av förmåner från sjuk- och invaliditetsförsäkring", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2012/2 om att principen inte ska leda till de-facto harmonisering.

<sup>37</sup> Se skäl 12 i förordning 883/2004.

<sup>38</sup> Paskalia, V. (2014). "Den nya EU-rättsliga principen om likställande av förmåner, inkomster, omständigheter och händelser: omtumlande nyheter för den svenska socialförsäkringsrätten", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2014/4 s. 477.

arbetsbaserade förmåner. Detta styrks även av att förordning 1408/71 inte har en motsvarande artikel som artikel 11.2 i förordning 883/2004. Artikel 11.2 innebär att arbetslandet har större ansvar för utbetalning av förmåner och bosättningslandet ansvar borde därför vara tämligen begränsat. Jag bedömer utifrån detta att Bergströmdomen numera torde ha en minskad betydelse.

## 23.4 Principen om en behörig stat (exklusivitet)

### 23.4.1 EU-rätten

Syftet med att endast ha en behörig stat är att undvika att en person är försäkrad i två länder (positiv lagkonflikt) eller att denne inte är försäkrad i något land (negativ lagkonflikt). Det finns heller ingen möjlighet för en person att välja att avstå från att omfattas av den lagstiftning som förordningen har pekats ut.<sup>39</sup>

Huvudregeln är att den medlemsstat som pekas ut genom reglerna om tillämplig lagstiftning är den behöriga staten och denna tillämpar den nationella lagstiftningen. Reglerna om tillämplig lagstiftning är exklusiva, vilket innebär att de personer som omfattas av förordning 883/2004 ska omfattas av den utpekade behöriga statens sociala trygghetssystem.<sup>40</sup> Den behöriga staten blir då i princip ensamt ansvarig för att ta ut avgifter<sup>41</sup> och utge förmåner till den migrerande arbetstagaren i enlighet med den statens nationella lagstiftning. Det är en gränsdragning mellan frågan om behörighet för en medlemsstat och frågan om den faktiska rätten till en förmån.

EU-domstolen har även i *Ten-Holder* målet tagit ställning till principen och konstaterat att ingen annan stat än den behöriga staten ska utge förmåner.<sup>42</sup> Det bör dock noteras att för vissa förmåner i förordning 883/2004 finns det undantag som innebär att vissa förmåner kan utges från flera staters lagstiftningar samtidigt. Det gäller främst familjeförmåner som ges till en familj och inte till en indi-

<sup>39</sup> EU-domstolens dom, *Van Delft m.fl.* C-543/13, ECLI:EU:C:2015:359, punkten 37.

<sup>40</sup> Arbetsstaten är den behöriga staten för arbetstagare enligt förordningen och den staten kan inte neka sin behörighet till icke bosatta arbetstagare på grund av att den nationella lagstiftningen endast gäller bosatta. EU-domstolens dom i *Kits van Heijningen* C-2/89, ECLI:EU:C:1990:183, punkterna 20–22.

<sup>41</sup> EU-domstolens dom, *Peerenboom*, C-102/76, ECLI:EU:C:1977:71.

<sup>42</sup> EU-domstolens dom, *Ten Holder*, C-302/84, ECLI:EU:C:1986:242.



viduellt försäkrad person. Det finns särskilda prioritetsregler för familjeförmåner som innebär att en stat har det primära ansvaret och den andra staten enbart ett sekundärt ansvar, det vill säga den måste utge tilläggsbelopp om familjeförmånerna i det landet är högre. Dessa regler syftar till att se till att det inte utges dubbla förmåner.

Även i de fall då inte prioritetsreglerna för en särskild förmån är tillämpliga har dock principen om enbart en behörig stat frångåtts. I exempelvis i *Bosmann*-målet, konstaterade EU-domstolen att det inte finns några hinder i reglerna om tillämplig lagstiftning för den icke behöriga staten att betala ut bosättningsbaserade förmåner. Det finns dock utrymme för medlemstaterna att begränsa nationella förmåner på grund av att de utges av en annan medlemsstat.<sup>43</sup> I EU-domstolens mål *Hudzinski och Wawrzyniak* fastslog EU-domstolen att det står medlemsstaterna fritt att utforma sina system så länge EU-rätten beaktas. Detta mål gällde arbetstagare som erhöll barnbidrag från Polen för sina familjer som var bosatta där. Arbetstagarna arbetade i Tyskland (en person var utsänd den andre var säsongsarbetare) och de var obegränsat skattskyldiga i Tyskland, vilket kunde berättiga dem till tyskt barnbidrag. EU-domstolen konstaterade att det inte fanns hinder för Tyskland att utge förmåner.<sup>44</sup> Det som är viktigt i detta mål är att EU-domstolen ansåg att Tyskland var förhindrat att tillämpa en nationell regel genom vilken förmåner enligt dess egen lagstiftning bortföll helt när en person erhöll förmåner från en annan stat (jfr 4 kap. 5 § SFB). Konsekvensen blev att Tyskland, trots att det inte var behörig stat, fick utge tillägg för mellanskillnaden mellan polskt och tyskt barnbidrag.

Även i det mer nyligen avgjorda målen *Franzén m.fl.* ställdes bland annat frågan om två länders lagstiftning kunde tillämpas samtidigt. De förenade målen handlade om personer bosatta i Nederländerna, men som arbetade i Tyskland. Den behöriga staten var enligt artikel 11.3 a i förordning 883/2004 Tyskland men eftersom de berörda personerna arbetade i liten omfattning (minijobs) i Tyskland, omfattades de inte av alla sociala trygghetsförmåner i landet. De omfattades inte av de tyska lagstadgade förmånerna för arbetslöshet, pension och familjeförmåner och var således inte berättigade

---

<sup>43</sup> EU-domstolens dom *Bosmann*, C-352/06, ECLI:EU:C:2008:290.

<sup>44</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski och Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339.

till dessa förmåner. De omfattades enbart av arbetsskadeförsäkringen i Tyskland. Enligt nederländsk lagstiftning omfattades alla som var bosatta i Nederländerna av familjeförmåner och ålderspension, med undantag för de som omfattades av en annan stats lagstiftning. Frågan i målet var om Nederländerna i ljuset av primärrätten kunde neka förmåner på den grunden att en annan stats lagstiftning var tillämplig. EU-domstolen konstaterade i analogi med domen i *Bosmann*-målet att artiklarna 13.1 och 13.2 i förordning 1408/71 (jfr artiklarna 11.1 och 11.3 i förordning 883/2004) om tillämplig lagstiftning inte är ett hinder för migrerande arbetstagare som omfattas av lagstiftningen i arbetsstaten att uppbära förmåner från ålderspensionssystemet eller familjeförmåner i bosättningsstaten om de uppfyller villkoren för att beviljas sådana förmåner enligt lagstiftningen i bosättningsstaten.<sup>45</sup>

### 23.4.2 Den svenska regleringen i SFB och svensk rättspraxis

Redan vid socialförsäkringslagens tillkomst infördes en reglering som hindrar att nationella socialförsäkringsförmåner utges till personer som omfattas av en annan stats sociala trygghetssystem. I 4 kap. 5 § SFB stadgas att om den enskilde omfattas av lagstiftningen i en annan stat medför det att han eller hon inte ska vara försäkrad för sådana förmåner enligt SFB som motsvarar förmåner som avses i förordning 883/2004. Den behöriga staten för arbetstagare är den stat där de arbetar. Det är således i arbetsstaten som de är försäkrade och eventuellt har rätt till förmåner. Paragrafen klargör att sådana svenska bosättningsbaserade förmåner som omfattas av förordningen, som exempelvis barnbidrag, inte ska lämnas i Sverige till en person som visserligen bor här i landet, men som enligt förordningen 883/2004 ska erhålla alla sina förmåner i ett annat land, det vill säga där han eller hon arbetar.

Regleringen i 4 kap. 5 § SFB kan dock innebära att en migrerande person hamnar i en sämre situation jämfört med en i Sverige bosatt och arbetande person som inte befinner sig i en gränsöverskridande situation. Den kan således verka både avskräckande och vara hindrade för den fria rörligheten av arbetstagare, som är en grundläggande princip i EUF-fördraget. Principen om den fria rörligheten för

---

<sup>45</sup> EU-domstolens dom, *Franzén m.fl.*, C-382/13, ECLI:EU:C:2015:261.

arbetstagare finns i artikel 45 respektive artikel 48 i EUF-fördraget. Domstolen har flera gånger slagit fast att syftet med artiklarna i 45 och 48 EUF-fördraget inte kan uppnås om arbetstagarna förlorar de förmåner för social trygghet som lagstiftningen i en medlemsstat garanterar dem på grund av att de utövar sin rätt till fri rörlighet. Det framgår även av domstolens rättspraxis att EUF-fördraget och förordning 883/2004 bland annat har till syfte att säkerställa att migrerande arbetstagare inte utan sakliga skäl missgynnas i förhållande till arbetstagare som inte utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. Vidare har EU-domstolen slagit fast i *Bosmann* målet att parallella förmåner kan utges (se ovan). Det är heller inte i linje med den fria rörligheten att de som är skattskyldiga i en stat inte får ta del av de förmåner som de bidrar till att finansiera (jmr *Hudzinski och Wawrzyniak målet*).

Enligt HFD 2014 ref. 64 (nedan Lettlandsdomen) kan en parallell tillämpning av nationell svensk lagstiftning vara möjlig. Målet gällde rätt till barnbidrag, som är en familjeförmån med särskilda bestämmelser i förordning 883/2004. Kvinnan i målet hade arbetat i Lettland och fått föräldrapenning därifrån. Hon kvarstod i sin anställning i Lettland och uppbar barnbidrag enligt lettisk lagstiftning. Kvinnan och hennes son folkbokfördes i Sverige och hon ansökte om kompletterande barnbidrag för sonen. Barnbidrag är en bosättningsbaserad förmån i Sverige och det framgår som förmånsvillkor i SFB att barnet och bidragsmottagaren (vårdnadshavaren) ska vara bosatta i Sverige. Försäkringskassan avslog kvinnans begäran eftersom hon var försäkrad i Lettland (på grund av att hon uppbar föräldrapenning därifrån) med motiveringen att 4 kap. 5 § SFB hindrade utbetalning av barnbidrag från Sverige. För att barnbidrag ska utbetalas krävs att bidragsmottagaren (vårdnadshavaren) är försäkrad i Sverige. Av bestämmelsen i 4 kap. 5 § SFB följde att kvinnan inte var försäkrad för barnbidrag enligt SFB. HFD ansåg att tillämpningen av 4 kap. 5 § SFB inte var förenlig med EU-rätten; att sonens rätt till barnbidrag bortföll helt på grund av att modern omfattades av lagstiftningen i en annan stat, trots att de hade en stark anknytning hit genom bosättning. Domstolen beviljade därför barnbidrag motsvarande mellanskillnaden mellan det svenska och lettiska barnbidraget.

### 23.4.3 Socialförsäkringsskyddet och EU-rätten

**Bedömning:** 4 kap. 5 § SFB är förenlig med unionsrätten, med undantag för vissa särskilda situationer när det gäller familjeförmåner. I dessa situationer bör bestämmelsen åsidosättas.

**Skälen för bedömningen:** Den exklusiva effekten av principen i förordning 883/2004 innebär att endast en behörig stat pekas ut samt tillförsäkrar att endast en stat är tillämplig för den berörda personen. Principen eliminerar även särbehandling som kan vara en konsekvens av att tillämpa flera lagstiftningar, samt säkerställer likabehandling av de som är verksamma i medlemsstaten.<sup>46</sup> För en person i en gränsöverskridande situation kan det innebära att dennes behöriga stat kan ändras och det kan medföra att personen hamnar i en mer eller mindre gynnsam situation. EU-domstolen har konstaterat att även en ändring till en mindre gynnsam situation är förenligt med EUF-fördraget eftersom artikel 48 i EUF-fördraget bidrar till full rörlighet för arbetstagare, men förskriver inte harmonisering. Det kan därför inte garantera att konsekvenserna för de som bosätter sig eller arbetar i en annan medlemsstat blir oförändrade gällande social trygghet. Det är därför förenligt med unionsrätten att tillämpa en nationell lagstiftning som är mindre fördelaktig.<sup>47</sup> Dock ska det ändå noteras att många av dessa negativa konsekvenser inom det sociala trygghetsområdet för arbetstagare och deras familjemedlemmar förhindras genom bestämmelserna i förordning 883/2004. Principen om likabehandling kan dock inte åberopas gentemot den stat som inte är behörig eftersom den endast förbjuder olikbehandling mellan personer som är försäkrade i samma stat.

Principen om en behörig stat syftar till att säkerställa förutsägbarhet och rättsäkerhet.<sup>48</sup> Principen kan ändå leda till praktiska konsekvenser och påverka den enskilde personens rättigheter och skyldigheter.

---

<sup>46</sup> EU-domstolens dom, *Kommissionen mot Franska republiken*, C-34/98, ECLI:EU:C:2004:84 punkterna 45–48.

<sup>47</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski* och *Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339, punkterna 42 och 43. Se även EU-domstolens dom, *Von Chamier-Glisczinski*, C-208/07, ECLI:EU:C:2009:455 punkterna 84–87.

<sup>48</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski* och *Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339, punkten 67.

Det finns genom EU-domstolens rättspraxis tecken på ett paradigmskifte genom *Bosmann*-målet, som skapar rättigheter inom det sociala trygghetsområdet för migrerande personer i en medlemsstat som inte är den behöriga staten. Ett frångående av principen om en behörig stat kan leda till ackumulering av förmåner när medlemsstaterna kan bestämma om och hur de ville utge förmåner till personer som är försäkrade i en annan stat.

Den icke behöriga medlemsstaten har, enligt reglerna om tillämplig lagstiftning, inte någon skyldighet, att bevilja personer som inte är försäkrade i medlemsstaten förmåner. Men enligt EU-domstolens rättspraxis är bosättningsstaten inte förhindrad att berättiga rätt till motsvarande (partiella) förmåner som ges från den behöriga staten.<sup>49</sup> Å andra sidan uttalade EU-domstolen i *Hudzinski och Wawrzyniak* målet att den icke behöriga bosättningsstaten har viss skyldighet att bortse från nationella bestämmelser som begränsar rätten till förmåner. Den tyska bestämmelsen som innebar att förmånen helt föll bort var inte förenlig med bestämmelser om den fria rörligheten.<sup>50</sup>

Med beaktande av domarna från EU-domstolen kan det konstateras, att en nationell bestämmelse, som 4 kap. 5 § SFB, som innebär att rätten till en förmån helt faller bort om den sökande omfattas av en annan stats lagstiftning medför en betydande negativ konsekvens för migrerande arbetstagare i jämförelse med arbetstagare som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet och som under hela sitt arbetsliv arbetat i den berörda medlemsstaten. Även om den icke behöriga staten har rätt att exkludera personer från rätt till förmåner kan det av domen i *Hudzinski och Wawrzyniak* målet utläsas en viss skyldighet för den berörda medlemsstaten utifrån EU-domstolens uttalande att en person kan få tillgång till förmåner om det finns en verklig anknytning till den icke behöriga staten. Det kan röra sig om bosättning, anknytning till arbetsmarknaden, skattskyldighet eller andra anknytningar till samhället. Om en tillräcklig anknytning föreligger kan den även ligga till grund för export av förmåner.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> EU-domstolens dom *Bosmann*, C-352/06, ECLI:EU:C:2008:290.

<sup>50</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski och Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339, punkten 76.

<sup>51</sup> EU-domstolens dom, *Hendrix*, C-287/05, ECLI:EU:C:2007:494, och *Collins*, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172 och EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski och Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339.

Min bedömning är att det är förenligt med EU-rätten att den nationella lagstiftningen i 4 kap. 5 § SFB anger att nationella förmåner inte kan utgå parallellt när en annan medlemstat utpekats som behörig stat. Dock är det med anledning av EU-domstolens rättspraxis inte lika självklart om principen och bestämmelsen kan upprätthållas i alla situationer.<sup>52</sup> Eftersom frångåendet av principen om en behörig stat i EU-domstolens rättspraxis enbart rört familjeförmåner och ålderspensionsförmåner är det tveksamt hur 4 kap. 5 § SFB kan tillämpas i förhållande till andra förmåner. Detta understryks av det faktum att familjeförmånerna i förordning 883/2004 är särskilt reglerade och det är därför oklart vilka konsekvenser HFD-domen har för tillämpningen av 4 kap. 5 § SFB i förhållande till övriga förmånstyper än familjeförmåner. I svensk rättspraxis har bestämmelsen enbart prövats gällande familjeförmåner.

När det gäller familjeförmåner kan det konstateras att det inom EU-rätten inte har någon betydelse vem som uppbär förmånerna (förmånen ges till en familj och inte till en individuellt försäkrad person). Omständigheterna i HFD-domen var speciella med anledning av att det berörda barnet var bosatt i Sverige. Utifrån ett barnperspektiv kan man se barnbidraget som en rätt för ett barn som faktiskt är bosatt i Sverige och därför bör erhålla svensk barnbidrag.

Jag bedömer mot denna bakgrund att det är klarlagt utifrån EU-domstolens och svensk rättspraxis att 4 kap. 5 § SFB inte kan tillämpas när det gäller familjeförmåner i alla situationer eftersom dessa förmåner är av särskild karaktär. Jag bedömer vidare att skyldigheten för Sverige, som en icke behörig stat, att utge förmåner inte ska gälla generellt för alla bosättningsbaserade förmåner i förordning 883/2004, utan det måste bedömas i det enskilda fallet. Detta bör vara upp till de rättsvårdande myndigheterna.

---

<sup>52</sup> EU-domstolens dom *Bosmann*, C-352/06, ECLI:EU:C:2008:290. EU-domstolens dom i de förenade målen *Hudzinski* och *Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, ECLI:EU:C:2012:339. HFD 2014 ref. 64.

## 23.5 Klassificering av förmåner, särskilt om föräldrapenning

En förutsättning för att sociala trygghetsförmånerna ska kunna samordnas är att de kan hänföras till ett av sakområdena i artikel 3 i förordning 883/2004. Dessa sakområden är: förmåner vid sjukdom, förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap, förmåner vid invaliditet, förmåner vid ålderdom, förmåner till efterlevande, förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom, dödsfallsersättningar, förmåner vid arbetslöshet, förmåner vid förtida pensionering samt familjeförmåner. Bedömningen huruvida en förmån kan hänföras till ett av sakområdena ska grundas på varje förmåns grundläggande kännetecken, vilket innebär förmånens syfte och villkoren för att den ska beviljas.

Följande förmåner i SFB har Sverige klassificerat som familjeförmåner:

- Barnbidrag
- Flerbarnstillägg
- Bostadsbidrag såvitt gäller bostadsbidrag till barnfamiljer med den del det lämnas som särskilt bidrag
- Lagen (2003:1067) om särskild bestämmelse om bostadsbidrag
- Studiestödslagen (1999:1395) i fråga om följande förmåner
- Studiebidrag
- Extra tillägg.

Den svenska föräldrapenningen och tillfällig föräldrapenning har varit klassificerad som en familjeförmån, men är sedan år 2011 klassificerad som en förmån vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap. Tillfällig föräldrapenning är klassificerad som förmån vid sjukdom. Efterlevandestöd till barn är också klassificerat som en familjeförmån som betalas ut till barn som mist en eller två föräldrar.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Artikel 69 i förordning 883/2004.

### 23.5.1 Den svenska föräldrapenningen

I 12 kap. 2 § SFB anges att en förälder som är försäkrad i Sverige och som vårdar barn under tid han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår förvärvsarbete har rätt till föräldrapenning om ytterligare villkor är uppfyllda. För en förälder som är försäkrad genom arbete lämnas föräldrapenning på sjukpenningnivå och beräknas med ledning av föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst. Föräldrapenning och sjukpenning syftar båda till att täcka inkomstbortfall vid vård av barn eller vid egen sjukdom.

Om barnets båda föräldrar är försäkrade i Sverige har vardera föräldern rätt till 240 dagar. En förälder med ensam vårdnad har rätt till 480 dagar.<sup>54</sup> Den tid för vilket föräldrapenning kan lämnas med anledning av barnets födelse uppgår till 480 dagar vilket motsvarar tiden fram tills barnet är 16 månader. Den svenska föräldrapenningen är flexibel och föräldrar behöver inte ta ut alla dagar i en följd. Det är endast 96 dagar som kan användas efter att barnet fyllt fyra år men innan barnet fyller tolv år.<sup>55</sup>

#### Sammanfallande av förmåner

Om föräldrarna arbetar i olika länder, kan det vara vanligt med sammanfallande förmåner när det gäller familjeförmåner eftersom de kan vara berättigade till förmåner för samma barn och period. För att förhindra kumulering av sociala trygghetsförmåner för samma försäkringsperiod och för samma slags förmåner, regleras den generella principen om överlappande av förmåner i artikel 10 i förordning 883/2004. Artikel 10 torde enbart vara tillämplig när det inte är särskilt reglerat inom sakområdet. När det gäller familjeförmåner finns särskilda prioritetsregler i förordning 883/2004 vilket torde innebära att artikel 10 i jämförelse med skäl 35 i förordning 883/2004 om sammanfallande förmåner inte är tillämplig. Det finns inte motsvarande prioritetsregler för moder- och likvärdiga faderskapsförmåner.

---

<sup>54</sup> 12 kap. 14 och 15 § SFB.

<sup>55</sup> Det finns ett betänkande med förslag att begränsa föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn. Se SOU 2016:73.



SFB innehåller även vissa bestämmelser om att föräldrapenning med anledning av ett barns födelse inte lämnas om det för samma barn och tid lämnas en motsvarande förmån enligt utländsk lagstiftning.<sup>56</sup> Om en förälder har fått en förmån enligt utländsk lagstiftning, som motsvarar föräldrapenning med anledning av ett barns födelse, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan lämnas för.<sup>57</sup> Bestämmelserna infördes för att undvika att oavkortade föräldrapenningförmåner utges från två eller flera länder för vård av samma barn.<sup>58</sup> För en förälder som är försäkrad i Sverige finns enligt den svenska rätten inte möjlighet att avstå rätt till föräldrapenning till förmån för en förälder som är försäkrad i annan medlemstat.<sup>59</sup>

### Syftet med föräldrapenning och andra familjeförmåner i SFB

Föräldrapenning är en individuell socialförsäkringsförmån i förhållande till förälderns inkomst för att täcka inkomstbortfall när föräldern avstår från arbete. Det gör det möjligt för en förälder att kombinera förvärvsarbete med vården av ett barn utan att det ska få en negativ inverkan på förälderns fortsatta yrkesliv. Föräldraledigheten med föräldrapenning är som ovan nämndes flexibel för att kunna kombinera yrkesliv och önskan att vårda sitt barn. Föräldraförsäkringen är en del av den svenska familjepolitiken och syftar även till att skapa jämlika förhållanden för kvinnor och män i arbetslivet och i familjelivet. Den förälder som inte är försäkrad i Sverige har inte en självständig rätt till föräldrapenning i Sverige.

När det gäller de andra familjeförmånerna i SFB är dessa uppdelade på förmåner som utges automatiskt som allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag, flerbarnstillägg. Därutöver finns det förmåner som särskilt bostadsbidrag för hemmavarande barn som man måste ansöka om. Barnbidraget är en kompensation för den försörjningsbörda föräldrar har för att tillgodose barns behov.<sup>60</sup> Syftet med

---

<sup>56</sup> 11 kap. 15 § SFB.

<sup>57</sup> 12 kap. 33 och 34 §§ SFB.

<sup>58</sup> Prop. 1994/95:197, s. 17. Se HFD 2015 ref. 15. Se även Kammarrättens i Göteborg dom i mål nr 3584-14.

<sup>59</sup> 12 kap. 15b § SFB.

<sup>60</sup> Prop. 2013/14:6, s. 10.

barnbidrag och liknande bidrag är alltså att kompensera för kostnader för barnet.

### 23.5.2 Bakgrund gällande klassificeringen av föräldrapenning

Den svenska föräldrapenningen har vissa särskilda drag i och med att den består av en del som ersätter inkomstförlust (föräldrapenning på SGI-nivå) och två andra delar, som utges om föräldern inte uppfyller arbetskrav och kvalifikationsvillkor och som ett komplement till den inkomstbaserade ersättningen (ersättning på grundnivå och lägstanivå). I vissa situationer utges även dessa delar som ersättning vid inkomstförlust).

I samband med EES-inträdet tillsattes utredningen om socialförsäkringen och EG. Enligt den utredningen skulle föräldrapenning klassificeras som en moderskapsförmån främst med anledning av föräldraförsäkringens uppbyggnad. Föräldrapenning på SGI-nivå och sjukpenning skulle på så sätt falla inom samma kapitel i förordning 1408/71. I svensk nationell rätt är dessa förmåner uppbyggda på samma sätt. Det fanns tveksamheter om föräldrapenning på garantinivå och det fördes resonemang om det skulle vara en moderskapsförmån eller en familjeförmån.<sup>61</sup>

I *Kuusijärvi*-målet, som gällde den svenska föräldrapenningen, konstaterade EU-domstolen att en kvinna, som hade varit arbetslös innan hon blev föräldraledig och lämnat Sverige under den tid hon uppbar föräldrapenning, inte längre skulle omfattas av det senast arbetslandet lagstiftning (det vill säga svensk lagstiftning). Sverige argumenterade i samband med målet att den svenska föräldrapenningen skulle ses som en familjeförmån, vilket EU-domstolen fastslog.<sup>62</sup> Detta fastslog EU-domstolen även i det senare *Bergström* målet.<sup>63</sup>

I *Kuusijärvi*-domen togs upp olika faktorer som var avgörande för att se den svenska föräldrapenningen som en familjeförmån.<sup>64</sup> Dessa sammanfattas nedan.

---

<sup>61</sup> SOU 1993:115, s. 373 ff. och 419 ff.

<sup>62</sup> EU-domstolens som *Kuusijärvi*, C-275/96, ECLI:EU:C:1998:279.

<sup>63</sup> EU-domstolens dom *Bergström*, C-257/10, ECLI:EU:C:2011:839.

<sup>64</sup> Se Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund s. 239.

1. Ersättningen kan utges till båda föräldrarna, vilket talar för att det inte är en typisk moderskapsförmån enligt förordning 1408/71. Faderskapsförmåner fanns inte i 1408/71, utan infördes i förordning 883/2004.
2. Ersättningen utges under lång tid, vilket talar emot att det skulle vara en moderskapsförmån. Det finns ingen definition av moderskaps eller faderskapsförmån i varken förordning 1408/71 eller förordning 883/2004. Enligt skäl 19 i förordning 883/2004 utges moderskapsförmåner under den första tiden av ett nyfött barns liv.<sup>65</sup>
3. Ersättningen är avsedd att kompensera inkomstbortfall för den förälder som vårdar ett barn. EU-domstolen har gjort en vidsträckt tolkning av familjeförmåner som innebär att dessa också omfattar förmåner som kompenserar för inkomstbortfall.<sup>66</sup>

Efter att EU-domstolen bedömde föräldrapenningen som en familjeförmån, stödde kvinnan sig på sin mans rätt att få svenska familjeförmåner. Högsta förvaltningsdomstolen gick på denna linje och hon fick fortsatt rätt till föräldrapenning från Sverige.<sup>67</sup>

### 23.5.3 Förordningens definition av familjeförmån samt EU-rättspraxis

I den tidigare förordningen 1408/71 finns bland annat en uppdelning mellan familjeförmåner och familjebidrag. Familjeförmåner definierades i artikel 1 u i) i förordning 1408/71 som alla vård- eller kontantförmåner, som är avsedda att täcka en familjs utgifter enligt den lagstiftning som anges i artikel 4.1 h, utom de särskilda bidrag vid barns födelse som nämns i bilaga 1. Denna uppdelning finns dock inte kvar i förordning 883/2004. I förordning 883/2004 finns endast familjeförmåner. I artikel 1 (z) i förordning 883/2004 definieras familjeförmåner som alla förmåner och kontantförmåner avsedda att kompensera för en familjs utgifter. Det innebär att en nationell förmån ska

<sup>65</sup> Se skäl 19 i förordning 883/2004 samt EU-domstolens mål *Kommissionen mot Luxemburg*, C-319/03, ECLI:EU:C:2004:574.

<sup>66</sup> Se även EU-domstolens dom i förenade målet *Hoever och Zachow*, C-245/94 och C-312/94 ECLI:EU:C:1996:379.

<sup>67</sup> RÅ 2000 ref. 20.

omfattas av förordningens bestämmelser om familjeförmåner om det är en social förmån som utges utan att någon individuell behovsprövning görs. Från förordningens tillämpningsområde kan göras undantag för förskott för underhållstöd till barnets vårdnadshavare samt särskilda bidrag vid födelse och adoption.<sup>68</sup>

Det bör dock noteras att alla förmåner som betalas ut till familjemedlemmar inte är familjeförmåner enligt förordning 883/2004. I förordning 883/2004, skäl 34, framgår att familjeförmåner har ett stort tillämpningsområde och erbjuder skydd i såväl så kallade klassiska situationer som i andra situationer där förmånerna har varit föremål för prövning, som i målen *Hoever och Zachow* samt *Kuusijärvi*. I dessa mål har definitionen av familjeförmåner närmare analyserats. EU-domstolen har i målen påtalat att familjeförmåner syftar till att täcka de ökade kostnaderna som uppkommer genom att ha vårdnaden av barn samt den oförmånliga finansiella situationen som kan uppstå i och med att en person inte kan arbeta heltid till följd av vårdnad av barn. Det får därför anses vara en bred bedömning för att täcka in olika familjesituationer.<sup>69</sup> De förenade målen *Hoever och Zachow* rörde ett tyskt föräldrabidrag. För att beviljas den aktuella förmånen krävdes att en person var bosatt i landet och ägnade stor del av sin tid att vårda barn och kunde därför inte arbeta heltid. Den tyska regeringen argumenterade för att förmånen inte skulle ses som en familjeförmån, utan skulle ses som en individuell rättighet för en förälder. EU-domstolen konstaterade att den tyska förmånen var en familjeförmån som utbetalades till hushåll med barn och att förmånsnivån var beroende av antalet barn och barnens ålder.<sup>70</sup>

EU-domstolens dom i målet *Wiering* handlade om beräkning av en tilläggsförmån. Frågan i målet gällde om det endast är familjeförmåner av samma slag eller samtliga familjeförmåner som arbetstagarens familj uppbär i hemviststaten som ska beaktas vid beräkningen av tilläggsförmånen. I det aktuella målet arbetade mannen i Luxemburg och kvinnan i Tyskland, där de också bodde tillsammans med sina barn. Det lämnades *elterngehalt* från Tyskland (för inkomst-

---

<sup>68</sup> Artikel 1 (z) förordning 883/2004. Se även bilaga 1 i förordningen. Det svenska underhållstödet enligt SFB har undantagits.

<sup>69</sup> Schoukens, P. Monserez, L. (2010). *Introduction to Social Security Co-ordination in the EU*, Leuven.

<sup>70</sup> EU-domstolens dom i förenade målet *Hoever och Zachow*, C-245/94 och C-312/94 ECLI:EU:C:1996:379.

bortfall, förmånen är baserad på tidigare lön och kan ges till den som vårdar barn och kan lämnas tills barnen är 14 månader) och *kindergeld* (förmånen kompenserar för familjens utgifter, ett slags existensminimum). Mannen i familjen ansökte om ett familjebidrag (vårdnadsbidrag tills barnet är två år) från Luxemburg. Frågan i målet var om *elternsgeld* var en förmån av samma slag som det luxemburgska familjebidraget och således skulle beaktas vid beräkningen av tilläggsbeloppet. Av domen framgår att vid beräkning av artikel 76 i förordning 1408/71 förutsattes att det var fråga om familjeförmåner av samma slag. Det ska avgöras med hänsyn till syfte, ändamål, beräkningsgrund och villkor för beviljande är detsamma, men att det inte krävdes en fullständig överstämmelse mellan beräkningsgrunder eller villkoren för beviljande för att det skulle vara fråga om förmåner av samma slag. EU-domstolen konstaterade att vid beräkningen av tilläggsbeloppet skulle hänsyn inte tas till samtliga familjeförmåner som lämnades till arbetstagarens familj i Tyskland eftersom *elternsgeld* (enligt tysk rätt) inte är av samma slag som *kindergeld* (enligt tysk rätt) och är inte heller av samma slag som familjebidrag i luxemburgsk rätt. I målet var det ostridigt att förmånerna skulle kategoriseras som familjeförmåner och EU-domstolen bedömde inte frågan närmare.<sup>71</sup>

I artikel 4.1 a) i förordning 1408/71 avsågs moderskapsförmåner och sjukdom. Artikel 4.1 h avsåg familjeförmåner. Som nämnts ovan, genom införandet av förordning 883/2004 har förmåner vid sjukdom och moderskapsförmåner förändrats och de omfattar numera också likvärdiga förmåner vid faderskap. Det finns ingen definition av moderskapsförmåner och likvärdiga faderskapsförmåner, men i skäl 19 till förordning 883/2004 anges att dessa förmåner utges under de första månaderna av ett nyfött barns liv. I målet *Kommissionen mot Luxemburg*, som förvisso inte direkt handlar om förordningarna 1408/71 eller 883/2004, utan om ramavtal för införandet av föräldraledighet där man gör åtskillnad mellan föräldraledighet och mammaledighet, konstaterade EU-domstolen att mammaledigheten har ett annat syfte än föräldraledighet. Det ska skydda kvinnans biologiska välbefinnande och den speciella relationen mellan en moder och hennes barn under den sena graviditeten och omedelbart efter för-

---

<sup>71</sup> EU-domstolens dom *Wiering*, C-347/12, ECLI:EU:C: 2013:504, punkt 50, 54 och 55.

lossningen genom att hindra att relationen störs av de otaliga bördor som hade blivit följen av samtidig förvärvsverksamhet.<sup>72</sup>

### **Föräldrapenningen som familjeförmån respektive moderskap och likvärdig faderskapsförmån**

Familjeförmåner är oftast baserade på bosättning utan att det finns krav på att personen ska uppfylla olika försäkringsperioder. De är inte heller inkomstrelaterade. Här finns således en skillnad mellan familjeförmåner och moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner. Genom att familjeförmåner utgår till familjen och inte till arbetstagaren innebär det i en gränsöverskridande situation att det kan uppkomma rätt till familjeförmåner från flera medlemsstater. För exempelvis den som arbetar i Sverige kan det enligt artikel 67 i förordning 883/2004 finnas rätt till familjeförmåner från Sverige även om familjen är bosatt i en annan medlemsstat. Det vill säga en rätt att exportera förmåner från arbetsstaten till bosättningsstaten. Familjen kan även ha rätt till förmåner från bosättningslandet, men Sverige är primärt ansvarigt för att utge sådana förmåner. Bosättningslandet blir sekundärt ansvarigt för att utge förmåner, vilket kan innebära att bosättningslandet betalar ut tilläggsbelopp om bosättningslandets förmåner är högre än i arbetsstaten. I den situation där båda föräldrarna arbetar i olika medlemsstater och där den ene föräldern utför arbete i bosättningsstaten, så är det bosättningsstaten som är primärt ansvarigt för familjeförmånerna.<sup>73</sup>

De flesta socialförsäkringsförmåner är individuella rättigheter i Sverige, men när det gäller familjeförmåner enligt förordning 883/2004 är dessa riktade till familjen som en enhet. Det åläggs som framkommer av regleringen om ansvar mellan staterna i gränsöverskridande situationer som regel ett större ansvar på bosättningsstaten när det gäller familjeförmåner. Detta är troligtvis mot bakgrund av att familjen ska likabehandlas i jämförelse med andra familjer i bosättningsstaten.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> EU-domstolens dom i *Kommissionen mot Luxemburg*, C-519/03, ECLI:EU:C:2005:234 punkt 32.

<sup>73</sup> Artiklarna 68.1 och 68.2 i förordning 883/2004.

<sup>74</sup> Holm, E. (2014). "Parental Benefits in the Coordination Regulation: (Where) do they fit In? – The Swedish Example", *European Journal of Social Security* 2014/2 s. 127.

Föräldrapenning som moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner samordnas inom ramen för 883/2004 och Sverige är därför skyldigt att betala ut samma belopp som till personer i likvärdiga icke gränsöverskridande situationer. Föräldrapenningen (som moderskapsförmån) ska utbetalas till den berättigade föräldern utan att andra förmåner minskar ersättningen.<sup>75</sup> Sverige behöver dock inte betala ut föräldrapenning till familjemedlemmar som inte är individuellt försäkrade i Sverige eftersom det inte finns en motsvarande artikel 67 i förordning 883/2004 som gäller för moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner. Dessa är i stället kontantförmåner, vilket betyder att artikel 21 i förordning 883/2004 blir tillämplig. I skäl 20 jämfört med artikel 21 i förordning 883/2004 anges att försäkrade personer, och deras familjemedlemmar, som är bosatta eller vistas i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten ”*bör ges skydd.*” Reglerna om tillämplig lagstiftning i förordningen innebär att det görs en självständig bedömning av varje persons tillhörighet. Därutöver är reglerna om sammanfallande av förmåner (prioritetsreglerna) i artikel 68 i förordning 883/2004 inte tillämpliga gällande moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner, eftersom det normalt sett inte uppstår dubbla förmåner när det gäller individualiserade förmåner baserade på inkomst. Det sker alltså ingen beräkning av tilläggsbelopp i fall rätten till förmåner grundas på bosättning.<sup>76</sup> Artiklarna 21.2-4 i förordningen reglerar uttryckligen att den medlemsstats lagstiftning som är tillämplig ska vid beräkningen av kontantförmåner grundas på inkomster från arbete i arbetsstaten.

*Betydelsen för familjemedlemmar av att föräldrapenning klassificeras som moderskapsförmån respektive familjeförmån*

Enligt artikel 73 i förordning 1408/71 är en anställd som omfattas av lagstiftningen i en annan medlemsstat, för sina familjemedlemmars räkning berättigad till familjeförmåner som utges enligt lagstiftningen i den förra medlemsstaten, som om de vore bosatta i den staten. I *Hoever och Zachow* målet konstaterade EU-domstolen att syftet var att garantera att familjemedlemmar som bodde i annan stat än den behöriga staten skulle beviljas familjeförmåner. Familjen skulle vidare

<sup>75</sup> 12 kap. 33 § SFB.

<sup>76</sup> Artikel 68.2 i förordning 883/2004.

ses som en enhet när det gällde familjeförmåner.<sup>77</sup> Artikel 67 i förordning 883/2004 anger att personer ska ha rätt till familjeförmåner i enlighet med lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten och att deras familjemedlemmar ska behandlas som om de vore bosatta i den behöriga staten. Detta innebär att det inte längre krävs att en person omfattas av en stats lagstiftning på grund av arbete, utan denne kan omfattas på grund av att han eller hon är bosatt i staten. Det innebär att den som är bosatt i en stat skulle kunna ha rätt till familjeförmåner för sina familjemedlemmar i en annan medlemsstat.<sup>78</sup> Ett nationellt krav på att familjemedlemmen ska vara bosatt i den behöriga staten kan således inte upprätthållas. Dock kan, om familjemedlemmen har rätt till förmåner i den staten, de olika prioritetsreglerna i artikel 68 i förordning 883/2004 aktualiseras.

Enligt förordning 883/2004 kan ett barn ses som familjemedlem och därmed grunda en rätt till bland annat familjeförmåner. I EU-domstolens dom i *Humer* målet slog domstolen fast att en arbetstagares familjemedlem, inklusive ett underårigt barn, omfattas av personkretsen i artikel 2 i förordning 883/2004, vilket kan ge en direkt rätt till familjeförmåner. Domstolen poängterade också att artikel 2 i förordningen innebär att den omständigheten att en familjemedlem till arbetstagaren har sin hemvist i en annan medlemsstat i princip gör att bestämmelserna i förordningen är tillämpliga.<sup>79</sup> Det innebär att Försäkringskassan inte kan kräva att ett barn till en person som enligt förordning 883/2004 har Sverige som behörig stat också ska vara bosatt i Sverige för rätt till familjeförmåner (exempelvis barnbidrag).

Familjemedlemmars rätt till förmåner som är klassificerade som moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner är mer begränsade jämfört med förmåner klassificerade som familjeförmåner i enlighet med artikel 67 i förordning 883/2004 eftersom det inte finns en liknande bestämmelse för moderskaps och likvärdiga faderskapsförmåner. Som ovan nämndes om artikel 21 i jämförelse med skäl 20 gällande moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner bör familjemedlemmar ges skydd. Försäkringskassan har tolkat att det innebär ett yttersta skydd, det vill säga familjemedlemmar som inte kan få

<sup>77</sup> EU-domstolens dom i förenade målet *Hoever och Zachow*, C-245/94 och C-312/94 ECLI:EU:C:1996:379.

<sup>78</sup> Holm, E. (2014). "Parental Benefits in the Coordination Regulation: (Where) do they fit In? – The Swedish Example", *European Journal of Social Security* 2014/2 s. 127.

<sup>79</sup> EU-domstolens dom i *Humer*, C-255/99, ECLI:EU:C:2002:73



någon moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån i sitt bosättningsland ska kunna få föräldrapenning i Sverige. Familjemedlemmen har dock i en sådan situation inte någon självständig rätt till föräldrapenning utan den i Sverige bosatta eller arbetande föräldern måste avstå sina föräldradagar till förmån för den andra familjemedlemmen.<sup>80</sup>

#### *Klassificeringen och de svenska avräkningsreglerna*

Svensk föräldrapenning lämnas inte, enligt 11 kap. 15 § SFB om det för samma barn och tid lämnas en motsvarande förmån enligt utländsk lagstiftning.<sup>81</sup> Det finns även en avräkningsregel för föräldrapenning i 12 kap. 33 § SFB. Den innebär att om en förälder har fått en förmån enligt utländsk lagstiftning som motsvarar föräldrapenning med anledning av ett barns födelse, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats för, räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan lämnas för. Bestämmelserna infördes för att undvika att oavkortade föräldrapenningsförmåner utges från två eller flera länder för vård av samma barn.<sup>82</sup> Som ovan nämndes, finns inte någon bestämmelse i förordning 883/2004 om att föräldrapenningsdagar (eller liknade) som tagits ut i ett annat land ska avräknas i det andra landet när det gäller familjeförmåner.

#### 23.5.4 Nuvarande klassificering kan bestå

**Bedömning:** Den tudelade föräldrapenningen, som består av en del baserad på inkomst och en del som utgörs av en grundersättning, är svårförenlig med den struktur som finns i förordning 883/2004. Den svenska föräldrapenningen bör dock även fortsättningsvis klassificeras som moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån.

<sup>80</sup> Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2011:1

<sup>81</sup> Föräldrapenningsförmåner (föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning) lämnas inte heller om en förälder för samma tid får sjuklön, sjukpenning eller motsvarande på grundval av svensk eller utländsk lagstiftning, 11 kap. 14 § SFB.

<sup>82</sup> Prop. 1994/95:197, s. 17.

**Skälen för bedömningen:** Vid Sveriges EU-medlemskap klassificerades föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning som moderskapsförmåner. Dessa har därefter under en period varit klassificerade som familjeförmåner eftersom det innan regelverket moderniserades inte fanns en kategori som var helt överensstämmande med en förmån som gällde på likartade villkor för både mödrar och fäder.<sup>83</sup> Föräldrapenningen är sedan år 2011 åter klassificerade som moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner.

Jag har i detta avsnitt behandlat betydelsen av att klassificera föräldrapenningen som familjeförmån respektive moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån. Av tidigare rättspraxis och de problem som har lyfts i detta kapitel framkommer att det finns vissa problematiska aspekter relaterade till klassificeringen av föräldrapenning som familjeförmån. Detta gäller bestämmelserna om tillämplig lag, berättigandet och beräkning av förmåner (jfr Bergströmmålet), möjligheterna att exportera familjeförmån via en familjemedlem till en annan medlemsstat samt gällande de som lämnat Sverige under föräldraledigheten. Klassificeringen av föräldrapenning som familjeförmån var avgörande i *Kuusijärvi*-målet för att denna skulle kunna exporteras.

Konsekvensen av att klassificera föräldrapenning som en familjeförmån skulle kunna, enligt artikel 67, vara att även personer som aldrig själva varit bosatta eller försäkrade i Sverige kan göra anspråk på föräldrapenning utifrån den andra förälderns arbete i landet. I en svensk kontext med en individualiserad socialförsäkring kan det anses främmande att familjemedlemmar bosatta i en annan medlemsstat och som inte arbetar i Sverige kan ha rätt till förmåner som i vissa fall är baserad på inkomst från arbete i Sverige. Att klassificera den svenska föräldrapenningen som en moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån kan å sin sida få negativa konsekvenser för familjemedlemmar, eftersom artikel 67 inte är tillämplig. Detta får dock anses löst genom Försäkringskassans tillämpning eftersom i de fall en familjemedlem inte är berättigad till en likande förmån i bosättningsstaten kan föräldrapenning utbetalas från Sverige.<sup>84</sup> Vid export från

---

<sup>83</sup> Regeringskansliets yttrande, Svar på motiverat yttrande angående föräldrapenning, ärendenummer 2014/4101, den 19 augusti 2015.

<sup>84</sup> Försäkringskassans ställningstagande 2011:01.

Sverige kan familjemedlemmarna endast ta del av föräldrapenning på grund och lägstanivå.<sup>85</sup>

### Klassificering av svensk föräldrapenning

I förordning 1408/71 var moderskapsförmånen inte definierad utan endast uppräknad i kategorin förmåner vid sjukdom och moderskap. Den var främst kopplad till de medicinska aspekterna av graviditet och förlossning, vilket inte är lika relevant i förordning 883/2004.

Skäl 19 i förordning 883/2004 ger inte någon ledning för när en nationell förmån ska klassificeras som moderskap- och likvärdiga faderskapsförmån eller som familjeförmån utan syftar till att tydliggöra att båda föräldrarna ska kunna vårda sitt barn och få ersättning för förlorade arbetsinkomst. Detta är i linje med svensk föräldrapenning (i vart fall på SGI-nivå) eftersom den är en individuell försäkring som täcker inkomstbortfall vid förvärvsuppehåll. Föräldraförsäkringen har ett även ett jämställdhetsperspektiv som syftar till att möjliggöra för föräldrar (mödrar och fäder) att kunna förena familje- och yrkesliv utan att föräldraledigheten får en negativ inverkan på föräldrarnas yrkesliv. Förmåner som ersätter inkomstförluster borde därför kunna ses som moderskaps- och faderskapsförmåner. Även andra nordiska länder har valt att klassificera förmåner som liknar föräldrapenningen (inkomstbaserade delar av ersättning till föräldrar) som en moderskaps- och faderskapsförmån. I skäl 19 framgår även att moderskaps- och faderskapsförmåner utges under de första månaderna av ett nyfött barn. Den tid för vilket föräldrapenning kan lämnas med anledning av barnets födelse uppgår till 480 dagar vilket motsvarar tiden fram tills barnet är 16 månader. Jag bedömer dock att den tid under vilken en förmån kan tas ut inte bör beaktas i alltför stor omfattning eftersom tidsaspekten inte torde fylla något särskilt syfte vid klassificeringen. Det kan även noteras att det kan variera stort mellan de EU-medlemsstaterna även om det flesta stater har föräldrapenningförmåner och att ersättningen lämnas under olika lång tid.

---

<sup>85</sup> Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund s. 315.

Familjeförmåner enligt definitionen i både förordning 883/2004 och 1408/71 är ersättningar som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter. EU-domstolen har gjort en bred tolkning av vad som enligt förordning 1408/71 ska anses utgöra familjeförmåner. Denna understöds av skäl 19 i förordning 883/2004 med däri angivna hänvisningar till *Hoever och Zachow* och *Kuusijärvi* målen.<sup>86</sup> I Bergström-målet ansåg EU-domstolen att det är utrett att svensk föräldrapenning, är en familjeförmån i enlighet med förordning 1408/71.<sup>87</sup> Jag bedömer att det svenska barnbidraget, förlängt barnbidrag och flerbarnstillägg som är anmälda som familjeförmåner väl stämmer överens med definitionen av familjeförmåner. Hur en nationell föräldrapenningförmån är klassificerad när förordning 883/2004 tillämpas kan leda till olika resultat gällande rätten för en familjemedlem att begära en förmån, rätten att exportera och risken för sammanfallande förmåner.

Med hänsyn till att det är bestämmelserna i kapitel 8 i förordning 883/2004 som gäller för familjeförmåner kan det få betydelse hur förmånerna klassificeras. Det finns flera problematiska aspekter med att klassificera föräldrapenning som en familjeförmån.

Med familjeförmåner följer primärt och sekundärt ansvar för dessa förmåner i gränsöverskridande situationer. Den inkomstrelaterade svenska föräldrapenningen är relativt hög i förhållande till flera andra länder. Det kan medföra tilläggsutbetalningar med anledning av artikel 68 i förordning 883/2004. Familjeförmåner från respektive land räknas ihop och jämförs, vilket kan innebära att Sverige får utge tilläggsbelopp (som sekundärt ansvarigt land) i förhållande till länder som har klassificerat sin motsvarande förmån till föräldrapenning som moderskaps- faderskapsförmåner. Samma sak gäller i förhållande till länder där exempelvis barnbidraget är lägre.

Prioritetsreglerna i artikel 68 i förordning 883/2004 avser att förhindra att familjeförmåner utges för samma period och samma slag för familjemedlem. Det finns inte motsvarande särskilda prioritetsregler för moderskap- och faderskapsförmåner. Ett möjligt problem

---

<sup>86</sup> EU-domstolens dom i förenade målet *Hoever och Zachow*, C-245/94 och C-312/94 ECLI:EU:C:1996:379. EU-domstolens som *Kuusijärvi*, C-275/96, ECLI:EU:C:1998:279. Under 2013 fastslog EU-domstolen i de förenade målen *Hliddal och Bormand*, en vid tolkning av familjeförmåner med återopande av *Hoever och Zachow* samt *Kuusijärvi*. EU-domstolens dom i de förenade målen C-216/12 *Hliddal* och, C-217/12 *Bormand*, ECLI:EU:C: 2013:568.

<sup>87</sup> EU-domstolens dom *Bergström*, C-257/10, ECLI:EU:C:2011:839, punkt 37.

handlar därför också om administrativt merarbete eftersom myndigheterna i olika medlemsstaterna måste kunna fastställa ansvarsfördelningen och få information om vilken rätt till förmåner det finns i de andra länderna och på vilka grunder. Om den svenska föräldrapenningen klassificeras som en familjeförmån kan det befaras att en samordning enligt artikel 68 i förordning 883/2004 kan innebära att familjeförmåner från annan medlemsstat (en annan sekundärt ansvarig stat än Sverige) kan leda till att den svenska föräldrapenningen minskas med andra familjeförmåner som är mer grundersättningar i den andra staten, exempelvis barnbidrag.<sup>88</sup>

Det är inte meningen att en person ska få överlappande rättigheter eller förmåner och artikel 68 är inte tillämplig när den svenska föräldrapenningen är klassificerad som en moderskap- och faderskapsförmån, men enligt min bedömning innebär det inte en kumulering av förmåner även om föräldrapenningen klassificeras som moderskap- och likvärdig faderskapsförmån med anledning av artikel 10 i förordning 883/2004. Det sker även en avräkning enligt svensk nationell rätt för förmåner som motsvarar föräldrapenningen från ett annat land. Det är därför inte möjligt att en förälder får behålla eventuella överlappande rättigheter till föräldrapenning om den klassificeras som moderskap- och faderskapsförmåner. De svenska avräkningsreglerna i SFB förhindrar en kumulering av förmåner.<sup>89</sup>

Om föräldrapenningen klassificeras som en moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån lämnas föräldrapenning till den berättigade föräldern utan att andra förmåner, vars syfte och karaktär är annorlunda, minskar ersättningen.<sup>90</sup> Att i stället klassificera föräldrapenningen som en familjeförmån skulle innebära en försämring för en person som nyttjar den fria rörligheten eftersom föräldrarna riskerar att få en lägre ersättning än vad de får om föräldrapenningen är klassificerad som en moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån. Det är alltså en försämring för en person som har nyttjat den fria rörligheten i jämförelse med de i en icke gränsöverskridande situation som inte rört sig över gränserna.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup>Holm, E. (2014). "Parental Benefits in the Coordination Regulation: (Where) do they fit In? – The Swedish Example", *European Journal of Social Security* 2014/2 s. 134 f.

<sup>89</sup> 12 kap. 33 och 34 §§ SFB.

<sup>90</sup> Artikel 10 i förordning 883/2004.

<sup>91</sup> Regeringskansliets yttrande (2015).

Slutligen är ett annat problem med att många andra medlemsstater har klassificerat föräldrapenningen (inkomstbaserade delar av ersättning till föräldrar) som en moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån. Eftersom den gränsöverskridande rörligheten till och från Sverige är stort inom Norden, är det särskilt intressant att exempelvis Finland och Danmark har klassificerat föräldrapenningen som en moderskapsförmån.<sup>92</sup> I artikel 11.1 i den Nordiska konventionen finns dessutom särskilt reglerat om förmåner vid föräldraskap. Vid beräkning av tilläggsbelopp och överskjutande belopp undantar man inkomstrelaterade förmåner som är avsedda att kompensera för inkomstbortfall vid föräldraskap i enlighet med artikel 68.2 i förordning 883/2004. Det verkar således inte vara helt förenligt med det nordiska samarbetet och de nordiska välfärdsmodellerna att klassificera inkomstrelaterade förmåner vid föräldraledighet som familjeförmåner.<sup>93</sup>

Jag bedömer att med anledning av de argument som har framförts ovan att det finns skäl för att föräldrapenningen kan klassificeras som både familjeförmån och moder- faderskapsförmån. Dock har, som också framgått ovan, klassificeringen av den svenska föräldrapenningen medfört vissa problem sedan EU-inträdet. Även den svenska föräldrapenningens konstruktion medför att klassificeringen av förmånen är svår. Föräldrapenningen har drag av en individualiserad moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån som kompenserar för inkomstbortfallet, men även drag av klassiska familjeförmåner. Det senare avser föräldrapenning på grund och lägstanivå.

Jag bedömer att definitionen av en familjeförmån i förordning 883/2004 inte överensstämmer helt med den svenska föräldrapenningen på SGI-nivå eftersom den är en individuell försäkring som täcker inkomstbortfall. Den borde sålunda fortsättningsvis även kunna klassificeras som en moderskaps- och likvärdig faderskapsförmån. Det skulle även vara möjligt att anse föräldrapenning på grund och lägstanivå som en familjeförmån eftersom den i vart fall delvis har mer karaktär av att vara en klassisk familjeförmån enligt definitionen i förordningarna. Dessa grundläggningar liknar mer andra förmåner som Sverige klassificerat som familjeförmån (exem-

<sup>92</sup> MISSOC jämförande tabell om moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner den 16 november 2016.

<sup>93</sup> Holm, E. (2014). "Parental Benefits in the Coordination Regulation: (Where) do they fit In? – The Swedish Example", *European Journal of Social Security* 2014/2 s. 136.

pelvis barnbidraget) eftersom den inte förutsätter arbete, utan är en grundersättning för alla föräldrar och syftar till att ge familjen viss levnadsstandard. Jag bedömer att det största problemet med klassificeringen inte handlar om sammanfallandet av förmånerna och tilläggsberäkningar utan om det problem som inledningsvis togs upp om att familjemedlemmarnas situation påverkas av hur förmånerna klassificeras. Dock har de potentiella negativa konsekvenserna av att klassificera den svenska föräldrapenningen som en moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån genom att artikel 67 inte är tillämplig lösts genom Försäkringskassans tillämpning eftersom i de fall en familjemedlem inte är berättigad till en liknande förmån i bosättningsstaten kan föräldrapenning, på grund och lägstanivå, utbetalas från Sverige.<sup>94</sup> Flera andra medlemsstater har en grundersättning som faller in under familjeförmåner.<sup>95</sup> Det kan övervägas om det inte bör göras förändringar i föräldraförsäkringen för att renodla föräldraförsäkringen till att bättre överensstämma med de normativa strukturerna i förordningen. Detta bedömer jag bör utredas vidare.

### **23.6 Att omfattas av svensk social trygghet vid gränsöverskridande situationer genom arbete och bosättning för personer från stater utanför EU/EES**

Utöver EU-rättsliga rättsakter finns internationella avtal och konventioner som har till syfte att samordna och reglera tillämpningen av olika länders socialförsäkringssystem. Även EU har ingått avtal med länder utanför unionen för att utveckla politiska, ekonomiska och sociala förbindelser med omvärlden. Det finns avtal där likabehandlingsprincipen gäller i förhållande till anställningsförhållande men inte till social trygghet. Utöver dessa finns internationella överenskommelser som ställer krav på att länderna ser till att personer har tillgång till viss social trygghet samt har vissa rättigheter vid migration, exempelvis överenskommelser inom FN, ILO och Europarådet (se vidare kapitel 9).

---

<sup>94</sup> Försäkringskassans ställningstagande 2011:01.

<sup>95</sup> Holm, E. (2014). "Parental Benefits in the Coordination Regulation: (Where) do they fit In? – The Swedish Example", *European Journal of Social Security* 2014/2 s. 138.

Samtliga bilaterala avtal om social trygghet har bestämmelser om vilket lands lagstiftning som personkretsen ska omfattas av. Vissa av avtalen anger bosättningslandet som behörig stat och andra arbetslandet. I en situation när en person från tredje land kommer till Sverige och inte omfattas av varken förordning 883/2004 eller ett avtal om social trygghet, ska hans eller hennes rätt till socialförsäkring i Sverige bedömas i enlighet med SFB: s regler.<sup>96</sup>

I oktober 2016 var det cirka 18 000 beviljade tillfälliga arbetstillstånd för personer utanför EU.<sup>97</sup>

De i denna grupp som inte bedöms ha egentlig hemvist i landet enligt SFB och folkbokföringslagen omfattas i dag enbart av den arbetsbaserade socialförsäkringen. De kan alltså inte ta del av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna eller subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige. Även om de omfattas av den arbetsbaserade försäkringen, kan tredjelandsmedborgare som har kortare anställningar än sex månader i Sverige inte ta del av de arbetsbaserade förmånerna eftersom de inte har en sjukpenninggrundande inkomst. För att SGI ska kunna fastställas krävs ett arbete i Sverige som kan antas vara under minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande. Dessutom är ett krav att den årliga inkomsten ska uppgå till 24 procent av prisbasbeloppet.

### 23.6.1 Ingen förändring av reglerna för medborgare från tredje land

**Bedömning:** Nuvarande regelverk för tredjelandsmedborgare bör inte förändras.

**Skälen för bedömningen:** Jag har övervägt huruvida arbetstagare från tredje land ska ha samma utgångsläge som arbetstagare från EU/EES och omfattas av både den arbetsbaserade och bosättningsbaserade socialförsäkringen i Sverige även vid kortare arbete här i landet. Detta har gjorts mot bakgrund av att denna grupp bidrar till att finansiera de sociala trygghetssystemen genom både skatter och avgifter i Sverige, samt att arbete är grunden för att upprätthålla de

<sup>96</sup> 5 och 6 kap. SFB.

<sup>97</sup> Uppgift från Svensk Näringsliv. Se även Migrationsverket.



svenska välfärdssystemen. Detta skulle kunna motivera att denna grupp av arbetstagare kan få ta del av de svenska bosättningsbaserade förmånerna utan att de faktiskt är bosatta i landet. Detta kan dock bli problematiskt i relation till vissa förmåner, som exempelvis intjänandet av garantipension som beräknas utifrån antalet år som personen i fråga har bott i Sverige.<sup>98</sup> Om denna grupp skulle omfattas av de bosättningsbaserade förmånerna skulle de som arbetstagare tjäna in till garantipension i Sverige utan att vara faktiskt bosatta här i landet, vilket skapar problem eftersom garantipension endast kan utbetalas till de som bor i Sverige eller annan EU-medlemstat och till Kanada.

Min bedömning är därför att en arbetstagare från tredje land som inte uppfyller bosättningskraven i SFB eller folkbokföringslagen endast ska omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen.

När det gäller tillgång till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner för tredjelandsmedborgare (som inte omfattas av förordning 883/2004 genom förordning 1231/2010 eller ett bilateralt avtal om social trygghet) krävs i dag att de antas vistas i Sverige längre än ett år för att anses som socialförsäkringsrättsligt bosatta i landet. Mitt förslag gällande 5 kap. 3 § SFB innebär att kriterierna för bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer kommer att utvecklas och kompletteras för att möjliggöra en mer utförlig och välavvägd bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer. Ett av de styrande kriterierna för socialförsäkringsrättslig bosättning i dag är uppehållstillstånd i Sverige. Jag har föreslagit att detta kriterium ska vara fortsatt styrande. Det betyder att tredjelandsmedborgare som inte omfattas av förordning 883/2004 eller ett avtal om social trygghet måste ha uppehållstillstånd samt uppfylla andra kriterier för att kunna anses som socialförsäkringsrättsligt bosatta i Sverige (se vidare kapitel 19). Föreslaget innebär vidare att arbete i landet ska vara ett av kriterierna för bosättning i Sverige. Detta kan innebära att fler arbetstagare från tredje land kan bedömas som socialförsäkringsrättsligt bosatta i Sverige. Det är dock viktigt att poängtera att konsekvensen av att fler omfattas av det svenska socialförsäkringsystemet genom bosättning inte är detsamma som att alla kommer att begära eller ha rätt till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Därutöver innebär mitt förslag att barns bosättning ska

---

<sup>98</sup> 67 kap. 25 § SFB.

bedömas enskilt, att en separat bosättningsbedömning ska göras för alla familjemedlemmar.

Avslutningsvis bör det uppmärksammas att arbetstagare från tredje land som inte bedöms som bosatta i landet enligt folkbokföringslagen inte kommer ha tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige. Tredjelandsmedborgare har ingen särskilt reglerad tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård utan 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) är tillämplig för denna grupp.<sup>99</sup> Om det rör sig om längre anställningar med både uppehållstillstånd och arbetstillstånd på minst ett år folkbokförs dessa personer som regel och har därmed tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i Sverige. Det största problemet för gruppen tredjelandsmedborgare med kortare arbete i Sverige, såsom säsongarbetare, torde således vara avsaknaden av tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård i landet. För kortare arbeten i Sverige, krävs därför att arbetstagare har egna sjukvårdsförsäkringar som gäller i Sverige för att de inte ska behöva betala eventuella sjukvårdskostnader i Sverige med egna medel. Det är således den enskildes ansvar att ordna en sådan försäkring, men jag anser att arbetsgivare har ett ansvar för att informera arbetstagare från tredje land om denna reglering och dess konsekvenser för den enskilde.

## **23.7 Utbetalning av socialförsäkringsförmåner utomlands**

### **23.7.1 Arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner**

De arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna är till stor del in-tjänade förmåner och är alltså knutna till en persons arbete i Sverige. Så länge man har en anställning i Sverige finns inget krav på bosättning i Sverige för rätten till ersättning, varken i SFB eller i lagen (1991:1047) om sjuklön. Samma rättigheter gäller därmed för alla som arbetar eller bedriver näringsverksamhet i Sverige. SFB innehåller dock några särskilda bestämmelser som begränsar möjligheten till utbetalning av arbetsbaserade kontantförmåner vid vistelse utomlands. Dock är möjligheten till utbetalning av arbetsbaserade för-

---

<sup>99</sup> Med undantag av de tredjelandsmedborgare som omfattas av förordning 883/2004 och vissa bilaterala avtal om social trygghet.

måner vid sjukdom, graviditet, tillfällig vård av barn och rehabilitering vid bosättning eller vistelse utomlands begränsad eftersom de endast utbetalas om ersättningsfallet inträffade utomlands i samband med att en person utförde arbete som ska ses som arbete i Sverige.

Sjukpenning, rehabilitering, rehabiliteringsersättning, bidrag till arbetshjälpmedel, graviditetspenning, föräldrapenning på grundnivå och sjukpenningnivå samt tillfällig föräldrapenning är förmåner som enligt SFB kan lämnas under utlandsvistelse endast om Försäkringskassan medger att den försäkrade reser till utlandet under ersättningsfallet, eller om ett ersättningsfall inträffar under arbete utomlands.<sup>100</sup> Sådant medgivande lämnas vanligen om resan inte försvårar tillfrisknandet eller negativt påverkar möjligheterna till rehabilitering. En anledning till att begränsningen infördes var att möjligheterna till en effektiv sjukkontroll ansågs vara mycket begränsade om den försäkrade vistas utomlands.<sup>101</sup>

Huruvida denna bestämmelse är i överensstämmelse med förordning 883/2004 har prövats av Kammarrätten i Stockholm. Målet gällde en man som under tid med sjukpenning vistats i annan medlemsstat under en längre tid än vad Försäkringskassan medgivit. Artikel 21.1 i förordning 883/2004 innebär enligt Kammarrättens dom att en person som omfattas av svensk socialförsäkring vid vistelse i en annan medlemsstat har rätt till kontantförmåner som utges enligt svenska bestämmelser. Försäkringskassan kunde alltså inte neka ersättning till en person som uppfyller de materiella villkoren för en förmån, enbart på grund av att personen i fråga bosätter sig eller vistas i en annan medlemsstat. Det skulle enligt Kammarrätten strida mot unionsrätten.<sup>102</sup> Utifrån detta kan det alltså tolkas som att 6 kap. 15 § SFB inte är tillämplig vid rörlighet inom EU/EES och Schweiz. Någon vägledande dom från HFD finns inte.

Man kan dock ställa sig frågande till Kammarrättens bedömning, då bestämmelsen i 6 kap. 15 § SFB endast reglerar formerna för utbetalning till en annan stat och inte rätten till ersättning som sådan. Försäkringskassan är den tillämpande myndigheten som har ett uppdrag att kontrollera att en enskild är försäkrad för en förmån och uppfyller förmånsvillkoren i övrigt. För att kunna bedöma om för-

---

<sup>100</sup> 6 kap. 15 § SFB.

<sup>101</sup> Prop. 1983/84:40 bilaga 3, s. 17.

<sup>102</sup> Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 19–14 och 20–14.

månsvillkoren är uppfyllda är det rimligt att Försäkringskassan känner till var den enskilde befinner sig. Så länge det inte finns någon vägledande dom från HFD som anger något annat, bör Försäkringskassan kunna kräva att en förmånstagare som reser till en annan medlemsstat anmäler det till myndigheten.

När det gäller inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning, och arbetskadeersättning och olika former av pensioner kan dessa lämnas till en försäkrad som vistas utomlands så länge som rätten till förmånen består. När det gäller utbetalning utomlands får det enligt 110 kap. 15 § SFB krävas bevis om att rätten till förmånen består. När det gäller övriga arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner kan även dessa fortsätta att utbetalas till personer som är bosatta eller vistas längre tid utomlands så länge personen i fråga fortsätter att uppfylla de materiella villkoren. Det finns dock viss begränsning av föräldrapenning över lägstanivån som kräver en viss anknytning till Sverige. I 6 kap. 16 § SFB framgår att föräldrapenning på grund- eller SGI-nivå lämnas till en person som vistas utomlands så länge rätten till förmånen består om barnet är bosatt i Sverige eller i samband med att ett barn hämtas i samband med adoption, om Försäkringskassan medger det. I förarbetena till socialförsäkringslagen framgår att förmånen är helt arbetsbaserad och ska kunna utbetalas även när ett barn vistas utomlands, men att kravet på att barnet ska vara bosatt i Sverige ska behållas. Bosättningskravet syftar till att tydliggöra att det ska finnas en anknytning till Sverige för att kunna uppbära denna förmån, som kan utbetalas under en lång tidsperiod.<sup>103</sup> Jag bedömer att bestämmelsen om föräldrapenning och krav på att barnet är bosatt är tillämplig och förenlig med förordning 883/2004 under förutsättning att föräldrapenning klassificeras som moder- och likvärdig faderskapsförmån. I det fall föräldrapenningen omklassificeras till familjeförmån kan inte kravet på barnets bosättning upprätthållas.

Av en särskild bestämmelse i SFB följer att närståendepenning endast får lämnas vid vård här i landet.<sup>104</sup> Närståendepenning, som är en arbetsbaserad förmån, omfattades till en början inte av samordningsbestämmelserna i förordning 1408/71, med anledning av att

---

<sup>103</sup> Prop. 1998/99:119 s. 150.

<sup>104</sup> 47 kap. 3 § 2 SFB.

det är en förmån som ges för en anhörig.<sup>105</sup> Högsta förvaltningsdomstolen har dock i ett mål fastställt att närståendepenning är en kontantförmån vid sjukdom enligt artikel 3 i förordning 883/2004<sup>106</sup> för en vårdbehövande (som var försäkrad i Sverige). Det innebär också att det är en förmån som kan exporteras till andra medlemsstater. Domstolen ansåg att en tillämpning av den nationella bestämmelsen enligt unionsrätten vore en otillåten begränsning av arbetstagares, medborgares och tjänsters rörlighet samt att den skulle strida mot kravet på att unionsmedborgare i samma situation inom fördragets tillämpningsområde ska få samma rättsliga behandling.<sup>107</sup> Närståendepenning kan utges vid vård i andra medlemsländer, och vården behöver alltså inte ges i Sverige. Jag bedömer således att den nationella bestämmelsen inte är tillämplig vid vård som ges inom EU/EES.

Men rättsläget är i dag oklart om en person som är försäkrad i Sverige kan vårda en sjuk anhörig som inte omfattas av svensk socialförsäkring och vården sker inom EU/EES. Det följer av den nationella bestämmelsen att den vårdbehövande behöver vara försäkrad för någon bosättningsbaserad, arbetsbaserad eller övrig förmån i SFB.<sup>108</sup> Min bedömning när det gäller närståendepenning och kravet på att den vårdbehövande ska vara försäkrad i Sverige är att den bör kunna upprätthållas. Den som är närstående och även den vårdbehövande ska enligt min mening omfattas av svensk socialförsäkring även om vården ges i ett annan EU/EES-stat.

### 23.7.2 Bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner

De bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna är till största delen skattefinansierade. För att en person ska kunna ta med sig en bosättningsbaserad förmån vid utlandsvistelse krävs att han eller hon fortfarande anses som bosatt i Sverige.<sup>109</sup> En person anses som

---

<sup>105</sup> SOU 1993:115, s. 198.

<sup>106</sup> Artikel 4.1 a i förordning 1408/71.

<sup>107</sup> RÅ 2010 ref. 52.

<sup>108</sup> 47 kap. 3 § 1 SFB. Det kan i teorin uppstå en situation där en vårdbehövande som varken bor eller arbetar i Sverige ändå omfattas av en övrig förmån, exempelvis smittbärarsättning.

<sup>109</sup> I enlighet med 5 kap. 3 § andra stycket SFB.

bosatt i Sverige om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.<sup>110</sup> Det finns dock undantag för denna regel.

En person som lämnar Sverige för tid som kan ha betydelse för socialförsäkringsskyddet ska anmäla det till Försäkringskassan.<sup>111</sup>

Det finns inga begränsningar i SFB om utbetalningen av bosättningsbaserade förmåner om personen anses bosatt i Sverige och vistas inom EU/EES. Däremot är de av Sverige anmälda särskilda icke avgiftsfinansierade förmånerna, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer, undantagna från export eftersom dessa förmåner endast utges i bosättningslandet enligt förordning 883/2004.

Försäkringskassan har meddelat särskilda föreskrifter om sättet och tiden för utbetalning.<sup>112</sup>

I SFB finns dock begränsningar gällande utbetalning av förmåner för personer som vistas i ett land utanför EU/EES. Bosättningsbaserade förmåner i dessa fall kan endast utbetalas om vistelsen i en sådan stat antas vara som längst sex månader. Det finns dock en särreglering för äldreförsörjningsstöd i SFB där tidsgränsen för utbetalning i samband med utlandsvistelse är tre månader.<sup>113,114</sup> Det finns även mer långvariga bosättningsbaserade förmåner som kan betalas ut så länge som en person anses bosatt i Sverige (som regel upp till ett år). Dessa har alltså inte den begränsning på sex månader som allmänt gäller för bosättningsbaserade förmåner. Detta undantag gäller för sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, garantipension, särskilt pensionstillägg, efterlevandestöd och garantipension till omställningspension.<sup>115</sup> Vidare finns möjlighet att söka om dispens hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om bosättningen i Sverige inte anses bestå eller

---

<sup>110</sup> 5 kap. 3 § SFB.

<sup>111</sup> 110 kap. 45 § SFB.

<sup>112</sup> Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2010:4) om sättet och tiden för utbetalning av vissa förmåner, ersättningar och bidrag till den som vistas eller bor utomlands.

<sup>113</sup> 5 kap. 14 § 1 stycket SFB.

<sup>114</sup> Äldreförsörjningsstöd utbetalas för vad som är en skälig levnadsnivå enligt svenska förhållanden och utbetalas som regel bara till de som vistas i landet. De som har kommit till Sverige senare i livet, kan i vissa fall ha en starkare anknytning till hemlandet. Av humanitära skäl tillåts därför vistelse utanför EES i tre månader med bibehållet stöd. Se prop. 2000/01:136 s. 23.

<sup>115</sup> 5 kap. 14 § andra stycket SFB. Det finns möjlighet att söka om dispens hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om det bedöms som uppenbart oskäligt att inte fortsätta att betala ut förmånen. (garantipension utanför EU om enskilde inte kan påverka hälsoskäl, krig m.m. Det ska användas restriktivt. Se prop. 1998/99:119 s 148. Krav finns på bevisning, 114 kap. 15 § SFB och levnadsintyg enligt Pensionsmyndighetens föreskrift om levnadsintyg (PFS 2012:2).

om rätten till utbetalning utomlands har upphört.<sup>116</sup> I sådana fall får förmåner enligt 5 kap. 18 § SFB fortsätta att lämnas ut om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att inte fortsätta att betala ut förmånen. I Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2000:1) om bosättnings- och arbetsbaserad försäkring anges bland annat att det ska röra sig om uppenbart oskäliga situationer som den enskilde inte själv kan påverka. Det kan till exempel röra sig om sjukdom, naturkatastrof, krigshandlingar och transporthinder. Som ett exempel på tillämpning av denna dispensregel kan nämnas ett mål i Kammarrätten som rörde makar som flyttat från Sverige till Chile på grund av deras behov av stöd och hjälp av sina barn i samband med försämrad hälsa. Makarna var ekonomiskt beroende av garantipensionen. Kammarrätten fann i detta mål att det var oskäligt att dra in makarnas garantipension.<sup>117</sup>

Tidsbegränsningen för att utbetalning av bosättningsbaserade förmåner vid längre vistelse utanför EU/EES gäller dock inte för vissa personkategorier. I 5 kap. 15 § SFB framgår att för utsända statsanställda och deras familjemedlemmar gäller inte tidsbegränsningen på sex månader och inte heller kravet på medgivande. Statsanställda och deras familjemedlemmar anses som bosatta i Sverige under hela utlandsvistelsen och därför finns det inga begränsningar i utsändningstiden. Tidsbegränsningen gäller inte heller för biståndsarbetare och studenter samt deras familjemedlemmar för vissa familjeförmåner. För biståndsarbetare och utlandsstuderande är den förlängda rätten till fortsatt utbetalning begränsad till de bosättningsbaserade familjeförmånerna föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag, underhållsstöd och adoptionsbidrag.<sup>118</sup>

När det gäller utbetalning utomlands får det enligt 110 kap. 15 § SFB krävas bevis om att rätten till förmånen består. Bestämmelsen gäller samtliga förmåner enligt SFB och ger möjlighet till kontroll i samband med utbetalningar till utlandet. Ett exempel är Pensionsmyndighetens föreskrifter (2012:2) om levnadsintyg.

---

<sup>116</sup> 5 kap. 18 § SFB.

<sup>117</sup> Kammarrätten i Stockholm mål nr 3822-3823-13.

<sup>118</sup> 5 kap. 15 § SFB.

### 23.7.3 Rätt till utbetalning inom EU/EES

#### Exporträtten i förordning 883/2004

En person som omfattas av förordning 883/2004 har rätt att erhålla eller ha kvar sina intjänande rättigheter från den behöriga staten även om han eller hon inte är bosatt där. I artikel 48.2 EUF-fördraget förstärks exportabilitetsprincipen genom att det anges att förmånerna betalas ut till personer bosatta inom medlemsstaternas territorier. Frågan om export av kontantförmåner är nära knutet till att personen omfattas av den statens försäkring och det är endast under förutsättning att en person är försäkrad som han eller hon kan exportera förmåner. Den generella principen om exportabilitet innebär att en person som har rätt till kontantförmåner från en medlemsstat (den behöriga staten, vilket oftast arbetsstaten) kan få förmåner även om han eller hon bor i en annan medlemsstat (exempelvis barnbidrag). Personen ansöker om kontantförmåner i den medlemsstat där han eller hon är försäkrad och ska inte nekas dem på grund av att personen eller hans eller hennes familjemedlemmar bor i en annan medlemsstat, så länge som övriga kriterier för rätten till förmåner är uppfyllda. Export av förmåner mellan staterna är en förutsättning för att undvika diskriminering på grund av bosättning. I skäl 37 till förordning 883/2004 framgår att bestämmelser som avviker från principen om att förmåner kan exporteras måste tolkas strikt. Dock är exportprincipen olika omfattande eller generös för de olika förmånerna eftersom det finns regler om export i avdelning III för de olika förmånerna att ta hänsyn till. Sammanfattningsvis är förmåner inom sjukdoms-, moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner kontantförmåner som är exportabla. Familjeförmåner är enligt artikel 67 i förordning 883/2004 exportabla från den behöriga staten även till den försäkrades familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat. Pensioner är fullt exportabla. Utbetalningarna av de olika pensionerna från olika länder ska dock fördelas proportionerligt (pro-rata) och den totala pensionen som en person erhåller baseras på försäkringsperioder som personen har fullgjort i respektive medlemsstat som anställd, egenföretagare eller genom bosättning.

För arbetslöshetsförmåner finns vidare särskilda bestämmelser om export av förmåner när en arbetslös person önskar söka arbete i en



annan medlemsstat med bibehållen arbetslöshetsersättning från den behöriga staten.<sup>119</sup> För att ha rätt att exportera sin arbetslöshetsersättning till en annan medlemsstat ska den arbetslöse ha varit registrerad som arbetssökande under minst fyra veckor samt registrera sig som arbetssökande i den medlemsstat till vilken personen reser. Vidare krävs intyg U2 från den behöriga institutionen i den första medlemsstaten.<sup>120</sup> Enligt artikel 64.1 a i förordning 883/2004 kan den behöriga institutionen ge den sökande tillstånd att resa innan de fyra veckorna har passerat.<sup>121</sup>

Frågan om perioden om minst fyra veckor har prövats i det svenska målet *Rydergård*.<sup>122</sup> EU-domstolen gav beskedet att det är nationell rätt som avgör huruvida en person kan anses vara tillgänglig för Arbetsförmedlingen i den mening som avses i artikel 69.1 a i förordning 1408/71. Domstolen ansåg vidare att för att uppfylla fyra-veckorsvillkoret i artikel 69 måste en person vara tillgänglig för Arbetsförmedlingen i totalt minst fyra veckor efter att han eller hon blev arbetslös, men att det dock inte är nödvändigt att fyra-veckorsperioden är sammanhängande.

### Exporträtten i förordning 492/2011 är begränsad

När det gäller sociala förmåner i förordning 492/2011 omfattar den förordningen enbart arbetstagare och deras familjemedlemmar. Enligt artikel 7 i förordningen gäller rätten till likabehandling bara när en anställd och hans eller hennes familjemedlemmar befinner sig i en medlemsstat och förordningen ger därför ingen rätt för en arbetstagare att exportera svenska förmåner.

---

<sup>119</sup> Artikel 64 i förordning 883/2004.

<sup>120</sup> Tidigare gällde intyg E303. I Sverige är det IAF som utfärdar dessa, 48 § ALF.

<sup>121</sup> Situationer som avses kan till exempel vara att den sökande ska resa med make, maka, registrerad partner eller sambo som har fått en anställning i en annan medlemsstat. Detta följer av Administrativa kommissionens rekommendation U2.

<sup>122</sup> EU-domstolens mål *Rydergård*, C 215/00, ECLI:EU:C:2002:111.

## 23.8 Krav på uppehållstillstånd för utbetalning av socialförsäkringsförmåner

Gällande utbetalning av bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner anges i 5 kap. 12 § första stycket SFB att för en person som enligt utlänningslagen behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag ett sådant tillstånd börjar gälla, men inte för längre tid tillbaka än tre månader. Om det finns synnerliga skäl får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats. Dock får sådana förmåner inte lämnas för tid då bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär.<sup>123</sup>

### 23.8.1 Andra begränsningar av utbetalning av bosättningsbaserade förmåner

SFB är subsidiär till lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA). Det innebär att asylsökande som omfattas och har fått bistånd enligt LMA inte har rätt till förmåner av motsvarande karaktär i enlighet SFB. Syftet med begränsningen i utbetalningen av bosättningsbaserade förmåner är att det inte ska utgå dubbla förmåner och den avser bosättningsbaserade förmåner av liknande slag inte ska utbetalas. En förmån som nämndes i samband med införandet av bestämmelsen var barnbidrag.<sup>124</sup> Enligt LMA kan asylsökande få bistånd till logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag för den dagliga livsföringen. Vilka bosättningsbaserade förmåner enligt SFB som kan anses vara av motsvarande karaktär som de i författningarna om bistånd till asylsökanden anser jag i vart fall är äldre försörjningsstöd, bostadstillägg för pensionärer och andra bostadsbidrag. Det är dock inte omöjligt att även andra bosättningsbaserade förmåner skulle kunna vägras, exempelvis efterlevandestöd och föräldrapenning som utges på lägstanivå eller grundnivå.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> 5 kap. 12 § andra stycket SFB.

<sup>124</sup> Prop. 1998/99:119 s. 100.

Av 6 kap. 14 § SFB framgår att den som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha arbetstillstånd i Sverige eller ett uppehållstillstånd med motsvarande verkan inte har rätt till arbetsbaserade förmåner förrän ett sådant tillstånd har beviljats. Ersättning får lämnas tidigast från och med den dag då tillståndet börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Enligt paragrafens andra stycke gäller begränsningarna dock inte för ersättningar från arbetsskadeförsäkringen, eftersom den har anknytning till skadeståndsrätten. Det finns inga synnerliga skäl att bevilja arbetsbaserade förmåner om inte tillstånden har beviljats.

### Begränsningar av möjligheten till uppehållstillstånd i Sverige

Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige trädde i kraft den 20 juli 2016 och ska gälla i tre år. I 5 § i denna lag regleras de tidsbegränsade uppehållstillstånden för skyddsbehövande. Den som bedöms vara flykting får ett uppehållstillstånd som gäller i tre år och den som bedöms vara alternativt skyddsbehövande får ett tillstånd för 13 månader. Om personen fortfarande har skyddsskäl när uppehållstillståndet går ut, kan han eller hon få ett förlängt uppehållstillstånd i Sverige. Om personen kan försörja sig själv kan han eller hon få ett permanent uppehållstillstånd.<sup>126</sup>

Lagstiftningen väcker frågan om rätt till social trygghet efter att det tidsbegränsade tillståndet löpt ut och utläningen ansökt om förlängt tillstånd, men ännu inte beviljats ett sådant. En ökad inströmning av ansökningar om förlängning av uppehållstillstånd kommer med stor sannolikhet att öka. Det kan även innebära att handläggningstiderna blir längre hos Migrationsverket.

Det är i dag inte klarlagt i gällande regelverk vad som gäller för rätten till socialförsäkringsförmåner när en person har ansökt om förlängt uppehållstillstånd, men det gällande uppehållstillståndet har löpt ut under tiden Migrationsverket handlägger ärendet. HFD har bedömt i en nyligen avkunnad dom som gällde en kvinna från Vietnam att enligt 5 kap. 12 § SFB skulle hon vid tidpunkten för försäkringsfallet ha ett uppehållstillstånd för att kunna få bosättnings-

---

<sup>126</sup> 9 § lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten till uppehållstillstånd.

baserade socialförsäkringsförmåner. Kvinnan i målet åberopade som skäl att hon hade lämnat in ansökan om uppehållstillstånd, men att den försvunnit i posthanteringen. Vid förlust av ett uppehållstillstånd eller när det tidsbegränsade tillståndet löpt ut har en person enligt HFD inte rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Domstolen stödjer denna tolkning på förarbetena till nuvarande bestämmelse. Det finns dock möjlighet att på grund av synnerliga skäl betala ut förmåner även om uppehållstillstånd inte har meddelats. I tidigare förarbeten har det ansetts föreligga när prövningen av uppehållstillstånd enbart har varit av formell natur, till exempel för utländska adoptivbarn till här i landet bosatta personer.<sup>127</sup> I det aktuella målet konstaterade domstolen att det inte fanns några synnerliga skäl för att betala ut socialförsäkringsförmånerna utan att närmare gå in på när sådana skäl föreligger.<sup>128</sup> Avslutningsvis kan det noteras att kvinnan i målet sedan fick ett beviljat uppehållstillstånd i Sverige.

### 23.8.2 Fortsatt utbetalning av bosättningsbaserade förmåner under Migrationsverkets handläggning av uppehållstillstånd

**Bedömning:** I promemorian ”Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd” (Ds 2016:45) lämnas förslag till ändringar i LMA och lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. som innebär att den som ansöker om ett fortsatt uppehållstillstånd innan det tidigare tillståndet löper ut inte ska återgå till mottagandesystemet hos Migrationsverket eller till en mer begränsad rätt till vård.

Det lämnas också förslag till ändringar i SFB och studiestödslagen som innebär att bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner samt studiehjälp och studiestöd ska kunna betalas ut även om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har upphört att gälla om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd lämnas in innan tillståndet löper ut.

Jag anser att dessa förslag är väl avvägda och avstår därför att lägga egna förslag i denna del.

<sup>127</sup> Prop. 1998/99:119 s. 100 och 138.

<sup>128</sup> HFD mål nr 3297-15 och 3298-15, meddelad i juni 2016.

**Skälen för bedömningen:** Ett uppehållstillstånd ska beviljas innan inresan till Sverige men undantag finns i 5 kap. 18 § utlänningslagen, vilket innebär att ansökan i vissa fall kan göras medan personen vistas i landet. En utgångspunkt för att få förmåner från de sociala trygghetssystemen i Sverige är att personen vistas lagligen i landet.<sup>129</sup>

För den som anses uppbär socialförsäkringsförmåner och vars beslut om förnyat uppehållstillstånd inte hinner fattas innan tidigare tillstånd löpt ut uppstår fråga om förmåner ska utbetalas under handläggningstiden eftersom de inte längre uppfyller det särskilda villkoret på uppehållstillstånd. En förlust av ett uppehållstillstånd eller det förhållandet att ett tidsbegränsat tillstånd har löpt ut medför enligt den ovan redogjorda domen i HFD att en person inte har rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner enligt den nu aktuella bestämmelsen i 5 kap. 12 § SFB. Det betyder att även personer som har ansökt om förlängt uppehållstillstånd och det föreliggande tillståndet har löpt ut under tiden Migrationsverket handlägger ärendet, inte har rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Det framgår enligt mig inte tydligt i 5 kap. 12 § SFB.

Det finns därför ett behov av att se över och förtydliga bestämmelserna för personer som har ansökt om förlängt uppehållstillstånd, och det föreliggande tillståndet har löpt ut under tiden Migrationsverket handlägger ärendet. Behovet av att klargöra nuvarande regelverk är särskilt viktigt i ljuset av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige som trädde i kraft den 20 juli 2016, som innebär att fler personer beviljas tillfälliga uppehållstillstånd i Sverige än vad som var fallet innan lagen trädde i kraft. Detta kommer troligtvis att leda till en ökad arbetsbörda och troligen förlängda handläggningstider hos Migrationsverket. Därutöver har antalet personer som har sökt om uppehållstillstånd i Sverige det senaste åren ökat kraftigt, även om antalet asylsökande under år 2016 var betydligt färre än under de närmaste föregående åren.

Jag har övervägt att föreslå ett förtydligande i SFB där det framgår att socialförsäkringsförmåner inte kan utgå i väntan på förlängt beslut om uppehållstillstånd. Berörda personer skulle då under väntan på beslut från Migrationsverket omfattas av LMA, vilket skulle kunna medföra att de har rätt till bistånd. Jag bedömer dock att detta inte är

---

<sup>129</sup> Det finns dock undantag exempelvis hälso- och sjukvård för papperslösa.

ett skäligt förfarande eftersom det kan slå mycket hårt mot den enskilde och kan medföra ökade kostnader och administration för kommunerna. Det är också, enligt mig, inte rimligt att den enskilde på detta sätt ska drabbas av ansvarig myndighets handläggningstider och höga arbetsbelastning. Därutöver kan detta leda till visst merarbete för Försäkringskassan eftersom när Migrationsverket beviljat förlängt uppehållstillstånd måste Försäkringskassan innan den på nytt beviljar vissa av socialförsäkringsförmånerna utreda och kontrollera att den enskilde inte har fått förmåner av motsvarande karaktär. Det skulle även skapa en stor administrativ börda för Försäkringskassan.

En möjlig väg är att en person kan fortsätta att erhålla socialförsäkringsförmåner under den tid som Migrationsverket utreder möjligheten till förlängt uppehållstillstånd. Det finns dock inte författningsstöd för att behålla förmåner under utredningstiden om man ansökt om förlängning av uppehållstillståndet innan det andra löpt ut. I ett mål i Kammarrätten i Göteborg, som gällde beslut om utvisning utan omedelbar verkställighet, ansåg domstolen att den som har rätt att ansöka om förlängt uppehållstillstånd utan att behöva lämna landet och gjort det i god tid innan tillståndet gått ut, får fortsätta att visats och anses bosatt här i landet under den tid ett överklagande prövas och fram till dess att av migrationsdomstolens dom vinner laga kraft.<sup>130</sup>

Jag bedömer att för den som har rätt att ansöka om förlängning utan att behöva lämna landet och ansökan om förlängt uppehållstillstånd har lämnats in i god tid innan det föregående tillståndet löpt ut, kan vistelsen i landet ses som lagligt. Vistelsen ska i sådana fall ses som laglig tills beslutet om uppehållstillstånd vunnit laga kraft. En sådan tolkning är rimlig i ljuset av *Martinez Sala* målet<sup>131</sup>, där EU-domstolen bedömde att kvinnan i målet vistades lagligen i landet under handläggningstiden av uppehållstillståndet. Det skulle innebära att under förutsättning att en person fortsatt anses som stadigvarande bosatt i Sverige och vistas lagligt i Sverige kan han eller hon uppbära socialförsäkringsförmåner under handläggningstiden för dennes ansökan om förlängning av uppehållstillstånd tills beslutet vinner laga kraft.

---

<sup>130</sup> Kammarrätten i Göteborg mål 4124-14.

<sup>131</sup> EU-domstolens dom *Martinez Sala* C- 85/96, ECLI:EU:C:1998:217.

Jag delar de överväganden och förslag som redovisas i den nyligen remitterade promemorian ”Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd” (Ds 2016:45) och avstår därför att lägga egna förslag i denna del.

## 24 Tillgång till svensk arbetslöshetsförsäkring i gränsöverskridande situationer

För inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet krävs enligt svensk lagstiftning minst 12 månaders medlemskap (medlemsvillkor) i en arbetslöshetskassa, utöver övriga villkor för rätt till ersättning. Vid en gränsöverskridande situation när en person uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning genom sammanläggning av perioder enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>1</sup>, uppstår frågan hur och vilka perioder som kan räknas med för att uppfylla medlemsvillkoret. I Sverige är det arbetslöshetskassorna som tillämpar lagstiftningen och bedömer om en sökande uppfyllt medlemsvillkoret. Efter en dom i Högsta förvaltningsdomstolen har det uppstått en praxis hos arbetslöshetskassorna där tid som medlem under arbete utomlands, så kallat kvarstående medlemskap, räknats med vid uppfyllandet av medlemsvillkoret. Rådande praxis har uppstått ur en otydlighet i lagstiftningen om vem som omfattas av den svenska arbetslöshetsförsäkringen och under vilken tid.

Den problematiska tillämpningen av kvarstående medlemskap bör lösas genom att det tydliggörs i lagstiftningen att medlemskapet i arbetslöshetskassa i Sverige ska vara knutet till arbete i Sverige eller arbete som anses vara arbete i Sverige. Jag anser det vara orimligt att i praktiken låta svensk arbetslöshetsförsäkring omfatta arbete utomlands som inte anses som arbete i Sverige. Förordningen är avsedd att

---

<sup>1</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.



genom sammanläggning lösa försäkringsskyddet så att personer som omfattas av förordningen alltid omfattas av ett lands lagstiftning.

Jag föreslår vidare en rad åtgärder rörande inträdet i och utträdet ur arbetslöshetskassor i Sverige. 64-årsgränsen vid inträde bedömer jag bör förändras. Ett förslag är att införa en regel som innebär att en person som ansökt till en arbetslöshetskassa vars verksamhetsområde de inte omfattas av, kan ansöka till en annan arbetslöshetskassa utan att gå miste om den medlems tid de kunnat få om de redan vid första tillfället ansökt till rätt arbetslöshetskassa. Ett annat förslag är att reglera att en person som kommer till Sverige och som inom åtta veckor från att försäkringsskyddet upphört i det tidigare arbetslandet, träder in i en arbetslöshetskassa, också får tillgodoräkna sig medlems tid för att överbrygga tiden som förflutit sedan personen omfattades av det andra landets försäkringsskydd. Ändringarna syftar till att underlätta för personer som vill omfattas av det inkomstrelaterade skyddet i arbetslöshetsförsäkringen, att uppfylla villkoren för detta i en gränsöverskridande situation. Vissa av förändringarna får också positiva konsekvenser för personer som inte befinner sig i en gränsöverskridande situation.

Vidare efterfrågar jag en större översyn av lagen om arbetslöshetsförsäkring, för att tydliggöra försäkringsskyddet. En sådan översyn behöver dock göras utifrån ett mer generellt perspektiv än vad den här utredningen haft i uppdrag.

## **24.1 Samordning av arbetslöshetsförsäkringen med unionsrätten**

Regleringen av arbetslöshetsförmåner i Sverige skiljer sig mycket åt från den som gäller i många andra europeiska länder. Dels är både lagstiftningen och administrationen av arbetslöshetsförmåner separerad från övriga delar av de sociala trygghetssystemen, dels består den svenska arbetslöshetsförsäkringen av både en allmän del och en frivillig del. Endast Finland har en liknande sådan tudelad arbetslöshetsförsäkring. Det gör att förutsättningarna för samordning av arbetslöshetsförmåner skiljer sig åt en del jämfört med övriga medlemsstater.

I det här avsnittet redovisas en kartläggning över rådande tillämpning av samordningsbestämmelserna i förordning 883/2004 och

tillgången till svensk arbetslöshetsförsäkring genom samordning med unionsrätten. En beskrivning av gällande nationell rätt finns i avsnitt 6.3. En kortfattad beskrivning av några av de särskilda samordningsbestämmelserna för arbetslöshetsförmåner i förordning 883/2004 redovisas i avsnitt 11.4.6. Utöver förordning 883/2004 och den nordiska konventionen om social trygghet<sup>2</sup>, som beskrivs i avsnitt 3.1.3, har Sverige också ingått bilaterala avtal om social trygghet som rör arbetslöshetsförmåner med Chile, Israel, Turkiet, Kap Verde och Marocko (se kapitel 13).

### 24.1.1 Sammanläggning av perioder vid rörlighet inom EU/EES och Schweiz

Ett första kriterium för att kunna beviljas arbetslöshetsersättning i Sverige är att svensk lag är tillämplig enligt den bedömningsprocess som beskrivs i avsnitt 17.1. Beslut om tillämplig lagstiftning fattas vid behov av Försäkringskassan. Arbetslöshetskassorna fattar endast beslut om tillämplig lagstiftning i situationer för en helt arbetslös gränsarbetare<sup>3</sup> eller så kallad sällanhemvändare<sup>4</sup> i situationer enligt artikel 11.3 c när en helt arbetslös gränsarbetare eller sällanhemvändare beviljas rätt till svensk ersättning enligt artikel 65 i förordning 883/2004.

För att genom sammanläggning av perioder kunna använda arbetad tid i en annan stat i Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) för att uppfylla ersättningsvillkoren i lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF), krävs att det senaste arbetet utförts i Sverige enligt artikel 61.2 i förordning 883/2004. För den som är en helt arbetslös gränsarbetare eller sällanhemvändare tillämpas sammanläggningsprincipen även vid

<sup>2</sup> Den nordiska konventionen om social trygghet gäller som lag i Sverige sedan den 1 maj 2014, se lagen (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet.

<sup>3</sup> Gränsarbetare definieras enligt förordning 883/2004, artikel 1 f) såsom en person som arbetar eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat men som är bosatt i en annan medlemsstat, och återvänder dit dagligen eller åtminstone en gång i veckan.

<sup>4</sup> Sällanhemvändare finns inte som begrepp i förordning 883/2004. Där talas i stället om arbetslösa personer som inte är gränsarbetare, se till exempel artikel 65 2. andra stycket. Ett annat uttryck för denna grupp är oäkta gränsarbetare. De som avses är likväl de som i förordningen betecknas som arbetslösa personer som inte är gränsarbetare. De är inte gränsarbetare eftersom de återvänder alltför sällan till bosättningsstaten för att uppfylla förordningens definition, men anses likväl ha en sådan koppling till bosättningsstaten att de anses bosatta där.

ansökan om arbetslöshetsersättning i Sverige direkt efter arbete i en annan medlemsstat, enligt en undantagsregel i artikel 61.2.<sup>5</sup> Även den som omfattas av den nordiska konventionens femårsregel<sup>6</sup> kan sammanlägga perioder direkt efter arbete i en annan medlemsstat. Femårsregeln innebär att för den som har utfört arbete i sådan utsträckning att han eller hon har omfattats av lagstiftningen om förmåner vid arbetslöshet eller har uppburit sådana förmåner i Sverige, om arbetet har utförts eller förmåner vid arbetslöshet har uppburits inom en femårsperiod från dagen för anmälan om arbetslöshet hos arbetsförmedlingen och, i förekommande fall, från dagen för ansökan om medlemskap i arbetslöshetskassa, tillämpas sammanläggningsprincipen vid ansökan om arbetslöshetsersättning i Sverige direkt efter arbete i en annan nordisk stat.

Sammanläggning av försäkringsperioder, anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare sker genom tillämpning av den särskilda bestämmelsen i artikel 61.1 i förordning 883/2004. Av artikel 1 t–u) i förordningen framgår att försäkringsperioder, anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare definieras enligt den lagstiftning enligt vilken de har fullgjorts, eller för försäkringsperioder enligt den lagstiftning de har fullgjorts eller betraktas som fullgjorda. Det är därför upp till varje medlemsstat att i sitt nationella system definiera vad som avses med en period.

De perioder i ALF som sammanläggningsprincipen tillämpas på är dels perioder av förvärvsarbete som ligger till grund för uppfyllande av arbetsvillkoret, dels perioder av medlemskap i en arbetslöshetskassa för uppfyllande av medlemsvillkoret.

### Sammanläggning för uppfyllande av arbetsvillkoret

För att kunna beviljas ersättning från grundförsäkringen, det så kallade grundbeloppet, krävs både att de allmänna villkoren för rätt till ersättning och arbetsvillkoret uppfylls i Sverige.<sup>7</sup> För att uppfylla arbetsvillkoret krävs att den sökande under en ramtid av 12 månader omedelbart före arbetslöshetens inträde behöver ha haft förvärvsarbete i minst 6 månader och utfört arbetet under minst 80 timmar

<sup>5</sup> De fall som avses i artikel 65.5 a i förordning 883/2004.

<sup>6</sup> Artikel 10 i lag (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet.

<sup>7</sup> 3 § och 9–12 §§ ALF.

per kalendermånad, eller haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader.<sup>8</sup> Vissa arbeten utförda utomlands jämföras med arbete i Sverige vid bedömning om uppfyllt arbetsvillkor.<sup>9</sup>

Perioder av förvärvsarbete i Sverige hanteras som försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004. Enligt IAF följer det av att alla genom förvärvsarbete i Sverige kan kvalificera sig för rätten ersättning från grundförsäkringen.<sup>10</sup> Genom tillämpning av artikel 61.1 första stycket kan därmed fullgjord försäkringsperioder i en annan medlemsstat sammanläggas med försäkringsperioder i Sverige för att uppfylla arbetsvillkoret. Genom tillämpning av artikel 61.1 andra stycket kan även anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare i en annan medlemsstat sammanläggas med försäkringsperioder i Sverige för att uppfylla arbetsvillkoret. Det följer av att alla anställningsperioderna hade varit försäkrade för den obligatoriska delen av den svenska arbetslöshetsförsäkringen om de hade fullgjorts i Sverige, och därmed ska hanteras som försäkringsperioder.

Detta innebär att en person som exempelvis endast har arbetat 3 månader i Sverige efter arbete utomlands och blir arbetslös, kan använda arbetade perioder i en annan medlemsstat, vare sig det landet klassificerat perioderna som försäkringsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare, för att uppfylla arbetsvillkoret. Sammanläggning kan även ske för beräkning av normalarbetstiden, som enligt 24 § andra stycket ALF har betydelse för dagpenningens storlek i grundförsäkringen.<sup>11</sup>

När ramtiden på 12 månader före arbetslöshetens inträde fastställs, är vissa perioder då den sökande varit förhindrad att arbeta överhoppningsbara.<sup>12</sup> Det gäller bland annat vid sjukdom, vård av eget barn som inte fyllt 2 år (utöver de två månader som kan likställas med förvärvsarbete enligt 13 a § ALF) och heltidsstudier som avslutats efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av förvärvsarbete på

---

<sup>8</sup> 12 § ALF.

<sup>9</sup> 2 kap. 8 § Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2016:3) om arbetslöshetsförsäkring.

<sup>10</sup> Underlag inskickat 2015-05-20 till utredningen, IAF dnr. 2015/720, s. 3.

<sup>11</sup> Beräkning av inkomstrelaterad ersättning efter sammanläggning beskrivs i avsnitt 24.1.4.

<sup>12</sup> 16–17 a §§ ALF.

heltid i minst 5 månader. Om en sådan händelse eller omständighet har inträffat i en annan medlemsstat ska den likställas med en motsvarande i Sverige, och därmed också vara överhoppningsbar vid fastställande av ramtiden. Det följer av principen om likställande av fakta enligt artikel 5 i förordning 883/2004.

Även sådana händelser som har inträffat i ett tredje land, som Sverige inte har ingått något bilateralt avtal om social trygghet med, ska hoppas över vid fastställandet av ramtiden. Den slutsatsen kan dras efter en dom i HFD.<sup>13</sup> Frågan i målet gällde om en period av studier i Australien, som hade föregåtts av arbete i Sverige, kunde ses som överhoppningsbara. Enligt 3 § ALF ska ersättningsvillkoren uppfyllas i Sverige, om inte annat följer av förordning 883/2004. Domstolen argumenterade dock att bestämmelserna om överhoppningsbar tid när ramtiden för arbetsvillkoret fastställs inte är ersättningsvillkor. Mot den bakgrunden, och då den sökande uppfyllde övriga krav för att studierna skulle vara överhoppningsbara, konstaterade domstolen att studierna i Australien var överhoppningsbara.

### Sammanläggning för uppfyllande av medlemsvillkoret

För att kunna beviljas inkomstrelaterad ersättning krävs förutom att de allmänna villkoren för rätt till ersättning och arbetsvillkoret uppfylls, även ett uppfyllt medlemsvillkor i Sverige. För att uppfylla medlemsvillkoret krävs att den sökande varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst 12 månader, under förutsättning att medlemmen efter det senaste inträdet i kassan uppfyllt arbetsvillkoret enligt 12–14 §§ ALF.<sup>14</sup> Av praxis följer att medlemstiden behöver vara sammanhängande.

Perioder av medlemskap i en arbetslöshetskassa hanteras också som försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004 vid bedömning om uppfyllt medlemsvillkor. Arbetslöshetskassorna jämställer försäkringsperioder i en annan medlemsstat med medlemskap i en arbetslöshetskassa och sammanlägger dessa perioder enligt artikel 61.1 första stycket. Anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare sammanläggs dock inte med med-

---

<sup>13</sup> RÅ 2009 ref. 99.

<sup>14</sup> 7 § ALF.

lemsperioder i Sverige för att bedöma om medlemsvillkoret uppfylls. För att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning genom sammanläggning av perioder måste arbetet enligt nuvarande tillämpning klassificeras som en försäkringsperiod enligt lagstiftningen i det land där de utfört arbetet.<sup>15</sup> Därutöver krävs att den sökande trätt in i en svensk arbetslöshetskassa i anslutning till påbörjat arbete i Sverige, så att det inte uppstått ett glapp i försäkringsperioden.

Denna hantering är dock inte självklar, då perioder av medlemskap i sig inte ger rätt till ersättning utan ett uppfyllt arbetsvillkor (se vidare avsnitt 24.3.2). IAF konstaterar i till utredningen inskickade underlag att medlemskapet är unikt och svårt att jämföra med andra typer av perioder, men att medlemsperioder av förenklingsskäl hanteras som försäkringsperioder.<sup>16</sup> Arbetsförmedlingen menar till och med att det inom EU:s samordningsbestämmelser inte finns något utrymme för medlemsperioder.<sup>17</sup> Och både IAF och Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) menar att det finns risk för att det förekommer olika tillämpningar på arbetslöshetskassorna i och med att det så länge varit oklart vilka perioder det är som vi i Sverige sammanlägger, och att arbetslöshetskassorna saknar och efterfrågar vägledning i den frågan.<sup>18</sup>

### Intygande av perioder utåt

En person som börjar arbeta i en annan medlemsstat och blir arbetslös där, kan på samma sätt som vid sammanläggning i Sverige vid behov använda utfört arbete i Sverige för att uppfylla villkoren för omfattas av arbetslöshetsförsäkringen i det landet. Perioder som ska sammanläggas intygas av arbetslöshetskassorna på ett intyg<sup>19</sup>. På intyget uppges om en period enligt den nationella lagstiftningen är en försäkringsperiod, anställningsperiod eller en period av verksamhet som egenföretagare. För försäkringsperioder gäller att även perioder som likställs med försäkringsperioder kan intygas.

<sup>15</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2014). *Arbetslöshetskassornas sammanläggning av perioder enligt EU-förordning nr 883/2004*, IAF rapport 2014:26, s. 14.

<sup>16</sup> Underlag inskickad 2015-05-20 till utredningen, IAF dnr. 2015/720, s. 6.

<sup>17</sup> Underlag inskickad 2014-10-29 till utredningen från Arbetsförmedlingen, s. 8.

<sup>18</sup> Underlag inskickad 2015-05-20 till utredningen, IAF dnr. 2015/720, s. 6.

<sup>19</sup> PDU1, SED U002 och U017, tidigare även E301.

Rådande praxis hos arbetslöshetskassorna är den att perioder av förvärvsarbete som ligger till grund för arbetsvillkoret intygas utåt som försäkringsperioder. Det innebär att även två månader med föräldrapenningsförmån eller värnplikt, som kan jämföras med förvärvsarbete, intygas som försäkringsperioder. Uppgift om överhoppningsbar tid intygas inte utåt i dag. Önskar den andra medlemsstaten information om dessa perioder, kan den utländska myndigheten i stället begära att den sökande styrker uppgift om överhoppningsbar tid på annat sätt.

Uppgift om medlemskap i en arbetslöshetskassa redovisas i en bilaga till PD U1. Denna bilaga har tagits fram av arbetslöshetskassornas samorganisation (SO). SO anser att uppgift om medlemstid inte bör utelämnas eftersom det i något annat medlemsland kan finnas regler inom socialförsäkringar där man tar hänsyn till denna tid. Intyget bör enligt SO bifogas samtliga utfärdade U1-intyg oavsett till vilket land sammanläggningsintyget ska skickas.<sup>20</sup>

#### **24.1.2 Medlemskap i svensk arbetslöshetskassa under arbete i annan medlemsstat**

Efter att den europeiska arbetsmarknaden blev mer tillgänglig, genom Sveriges EU-medlemskap, uppstod frågan hur den enskilde bör göra med sitt medlemskap i en arbetslöshetskassa vid arbete utomlands. Enligt artikel 11.1 i förordning 883/2004 ska en person endast omfattas av en medlemsstats lagstiftning åt gången. Det innebär att försäkringstillhörigheten med en medlemsstat bryts så fort personen omfattas av den sociala tryggheten i ett annat land, till exempel genom att börja arbeta där. En person som är medlem i en svensk arbetslöshetskassa och flyttar utomlands för arbete i en annan medlemsstat omfattas därmed inte av den svenska arbetslöshetsförsäkringen under arbetet utomlands. Det finns däremot inget i svensk lagstiftning i dag som hindrar denne från att kvarstå som medlem under sitt arbete utomlands, vilket Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), (dåvarande Regeringsrätten) fastslagit i en dom.<sup>21</sup>

Målet RÅ 2008 ref 90 gällde en så kallad sällanhemvändare som under tiden hon arbetat i Spanien hade fortsatt att betala medlems-

<sup>20</sup> SO:s lathund för ifyllande av intyg PD U1, inskickad till utredningen 2016-09-14.

<sup>21</sup> RÅ 2008 ref. 90, mål nr 494-08.

avgift till arbetslöshetskassan i Sverige och därmed kvarstått som medlem. Hon hade arbetat i Spanien och hade enligt sitt intyg E301 från Spanien också varit försäkrad mot arbetslöshet enligt den spanska lagstiftningen under perioden september 2001 till och med mars 2002. När arbetet i Spanien upphörde återvände hon till Sverige och anmälde sig på Arbetsförmedlingen här den 3 april 2002. Den 26 mars 2004 begärde hon ersättning från och med den 3 april 2002.

Arbetslöshetskassan bedömde att hon uppfyllde de allmänna villkoren samt arbetsvillkoret, men menade att hon inte uppfyllde medlemsvillkoret. De menade att hon inte uppfyllde det krav på sammanhängande medlemstid om 12 månader som krävs för att uppfylla medlemsvillkoret, eftersom personen vid tillbakakomst till Sverige inte ansökt om återinträde i arbetslöshetskassan. Arbetslöshetskassan resonerade att under arbete i Spanien var hon försäkrad där och skulle därför inte omfattas av försäkringen i Sverige.

HFD konstaterade att frågan om medlemskap är självständigt reglerad i förhållande till frågan om försäkringsskydd. Domstolen menade vidare att det inte finns några regler i lag (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) som innebär att medlemskapet skulle upphöra utan att ett särskilt beslut om detta fattas av arbetslöshetskassan. Något sådant beslut hade inte fattats i det aktuella målet. Domstolen konstaterade att det inte heller finns någon regel om att ett medlemskap ska upphöra automatiskt när en medlem arbetar i en annan medlemsstat eller har anslutits till en annan stats socialförsäkringssystem.

Utfallet blev att medlemmen skulle anses ha upprätthållit sitt medlemskap under tiden hon arbetade utomlands och arbetslöshetskassan skulle därmed pröva hennes rätt till inkomstrelaterad ersättning igen. Domstolen ansåg att ”enligt förordningen upphörde således hennes svenska försäkringsskydd när hon började arbeta i Spanien. Om detta också innebar att hennes medlemskap i kassan upphörde är en associationsrättslig fråga som inte omfattas av regleringen i förordningen”<sup>22</sup>.

Kammarrätten i Stockholm fann i mål nr 5115-07, att en person som under oförsäkrat arbete i Danmark bibehållit sitt medlemskap i svensk arbetslöshetskassa hade rätt till inkomstrelaterad ersättning. I domskälen hänvisades till ovannämnda avgörande i HFD

---

<sup>22</sup> RÅ 2008 ref 90, s. 5.



(RÅ 2008 ref. 90). IAF överklagade kammarrättens dom med motiveringen att en person som bibehållit sitt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa under arbete i annat EU/EES-stat inte kunde tillgodoräkna sig den svenska medlemstiden för att uppfylla medlemsvillkoret enligt 7 § ALF vid en ansökan om ersättning i Sverige. HFD beslutade dock att inte bevilja prövningstillstånd, varpå kammarrättens dom stod fast.

Utöver kammarrättsdomen ovan finns ytterligare tre kammarrättsdomar<sup>23</sup> där rätten dömt att personer som kvarstått i arbetslöshetskassa under arbete utomlands uppfyllde kravet om minst 12 månaders oavbrutet medlemskap. För närvarande finns ingen kammarrättsdom som enbart ger rätt till grundbeloppet efter fullgjorda anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare i ett annat EU/EES-stat när personen har bibehållit sitt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa.

Arbetslöshetskassorna har efter dessa mål justerat sin tillämpning gällande återinträde i arbetslöshetskassan efter arbete utomlands. Numera behöver man inte ansöka om återinträde om man inte först begärt utträde ur arbetslöshetskassan vid utlandsarbete.

SO anser att det med tanke på rättsläget går att dra slutsatsen att det är möjligt att bevilja en sökande inkomstrelaterad ersättning efter oförsäkrat arbete i ett annat EU/EES-stat om personen har bibehållit sitt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa och uppfyller arbetsvillkoret. Detta meddelade SO till arbetslöshetskassorna den 11 februari 2010, strax efter att prövningstillstånd inte beviljats för IAF:s överklagande av Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 5115-07.<sup>24</sup>

Enligt en kartläggning som IAF utförde under 2016 informerar arbetslöshetskassorna de sökande om att de kan stå kvar som medlemmar under kortare arbetsperioder i ett annat land.<sup>25</sup> Arbetslöshetskassorna uppgav också att de rutinmässigt informerar de sökande om vikten av ett sammanhängande medlemskap. Alla arbetslöshets-

---

<sup>23</sup> Kammarrätten i Stockholm mål nr 6612-07 och mål nr 450-07 samt Kammarrätten i Göteborg mål nr 5671-08.

<sup>24</sup> "Meddelande: Försäkringen", Nr: 05/2010, 2010-02-11.

<sup>25</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5, s. 23.

kassor utom en uppgav att de informerade de sökande om att de bör kontrollera att de tillhör arbetslandets försäkringssystem.<sup>26</sup>

### 24.1.3 Inträde i svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands

Inträde i respektive utträde ur arbetslöshetskassor är reglerat i LAK (se 34, 36–40 §§ LAK). För att kunna få ersättning på inkomstrelaterad nivå för en person som arbetat i en annan medlemsstat, och som ansöker om arbetslöshetsförsäkring i Sverige krävs, vid sammanläggning, dels en fullgjord period i Sverige att sammanlagga med enligt artikel 61.2, dels inträde i en arbetslöshetskassa i Sverige. Kravet på en fullgjord period innebär i princip att personen ska ha arbetat i Sverige. IAF har utfärdat en föreskrift (IAFFS 2016:2) om övergång mellan stater, med bestämmelser om att en gränsarbetare eller sällanhemvändare som är helt arbetslös har rätt till inträde i en arbetslöshetskassa.<sup>27</sup> Enligt artikel 61.2 är dessa grupper undantagna kravet om en senast fullgjord period i bosättningslandet när de ansöker om sammanläggning för rätt till förmån i bosättningslandet. För dessa grupper kan således inte kravet om en fullgjord period att sammanlagga med i Sverige upprätthållas. Föreskriften ger dels dessa grupper rätt till inträde i arbetslöshetskassa, dels pekar den ut vilken eller vilka arbetslöshetskassor rätten till inträde gäller.

### Tidpunkt för inträde och uppehåll mellan försäkringsperioder

Den sökande måste uppfylla medlemsvillkoret för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning, det vill säga ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst 12 månader samt efter det senaste inträdet i arbetslöshetskassan uppfylla arbetsvillkoret enligt 12–14 §§ ALF. Medlemskapet kan avse flera olika svenska arbetslöshetskassor, men kravet är att medlemsperioderna är sammanhängande. Kravet om en sammanhängande period kommer sig av praxis baserat på att 8 § ALF, som reglerar att personer som *omedelbart före* inträdet i en

<sup>26</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5, s. 24.

<sup>27</sup> 2 § IAFFS 2016:2.

arbetslöshetskassa har varit medlemmar i en annan arbetslöshetskassa, får för uppfyllandet av medlemsvillkoret tillgodoräkna sig tiden i den kassan.

Kravet på obruten medlemsperiod om 12 månader för att uppfylla medlemsvillkoret gäller även för personer som återvänder från ett arbete i en annan EU/EES-stat eller Schweiz. Det får då inte finnas något uppehåll i tiden mellan utträde ur en annan medlemsstats arbetslöshetsförsäkring och inträde i en svensk arbetslöshetskassa. Det finns dock undantag. Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande<sup>28</sup> uttalat att tre dagars oförsäkrad tid mellan två försäkringsperioder kunde godtas då den enskilde ansågs ha gjort vad som var möjligt för att undvika ”glapp” mellan försäkringsperioderna.

Det har vidare utvecklats en praxis hos arbetslöshetskassorna att bortse ifrån kortare perioder av oförsäkrad tid. De allra flesta arbetslöshetskassor tillåter i dag kortare uppehåll mellan två försäkringsperioder. Vissa arbetslöshetskassor tillåter upp till 30 dagars oförsäkrad tid när de prövar medlemsvillkoret vid sammanläggning med försäkringsperioder från andra medlemsstater.<sup>29</sup>

Inträde i en svensk arbetslöshetskassa sker i dag den första dagen i den kalendermånad<sup>30</sup> när ansökan lämnas in. Det innebär att en period om upp till 30 dagar utan medlemskap i en arbetslöshetskassa kan bli ovidkommande om ansökan inkommer vid en gynnsam tidpunkt, liksom att ett kortare uppehåll om endast två dagar, men över ett månadsskifte, inte kan anses ovidkommande. Upphåll i försäkringsperioden har således att göra med att medlemskapet, och därmed tillträde till inkomstbortfallsförsäkringen, är en fråga om frivilligt medlemskap i en förening i Sverige, och beror på vilken kalendermånad ansökan kommit in till arbetslöshetskassan.

Kammarrätten i Jönköping prövade ett ärende<sup>31</sup> med en person vars försäkringsperiod i ett annat land upphörde den 2 januari. Personen trädde in i sin tidigare arbetslöshetskassa igen den 1 februari. Då han inte kunde uppvisa intyg om försäkringsperiod från annat land under perioden 3 januari till 31 januari, dömde kammarrätten att han inte uppfyllde medlemsvillkoret. Domen är överklagad av IAF då de menar att personens korta uppehåll mellan försäkrings-

<sup>28</sup> Kammarrätten i Stockholm mål nr 859-09.

<sup>29</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5.

<sup>30</sup> 34 § LAK.

<sup>31</sup> Kammarrätten i Jönköping mål nr 1338-15.

perioderna, mot bakgrund av rådande praxis hos arbetslöshetskassorna samt förordningens principer om likabehandling och icke-diskriminering, inte ska medföra att han går miste om sin rätt till inkomstrelaterad ersättning.<sup>32</sup>

### Arbetslöshetskassornas verksamhetsområde

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen ställer i 34 § LAK kravet på den som vill bli medlem i en arbetslöshetskassa, att personen ska arbeta eller senast ha arbetat inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Arbetslöshetskassans verksamhetsområde ska enligt 5 § LAK anges i arbetslöshetskassans stadgar. Enligt 1 § LAK ska en arbetslöshetskassas verksamhet omfatta ett visst verksamhetsområde. Enligt samma paragraf omfattar ett verksamhetsområde en viss yrkeskategori eller bransch eller vissa närbesläktade sådana.

En person som arbetar inom ett annat yrke eller en annan bransch än vad som enligt stadgarna utgör en arbetslöshetskassas verksamhetsområde, har därför inte rätt till inträde i den arbetslöshetskassan. En medlem får också uteslutas enligt 37 a § LAK, om medlemmen inte uppfyller och inte heller under de senaste sex månaderna har uppfyllt det stadgade kravet om arbete inom kassans verksamhetsområde.

Den som inte har en stark anknytning till svensk arbetsmarknad och inte heller känner till systemet med arbetslöshetskassor, kanske för att den kommer till Sverige för första gången för att arbeta, kan antas ha svårare att identifiera vilken arbetslöshetskassas verksamhetsområde som överensstämmer med sitt arbete. I dag överlappar också flera arbetslöshetskassors verksamhetsområden, och några arbetslöshetskassor har också namn<sup>33</sup> som ger liten vägledning kring vilket verksamhetsområde de omfattar. Andra arbetslöshetskassor har i stället namn som antyder ett mer restriktivt verksamhetsområde än vad arbetslöshetskassan faktiskt omfattar<sup>34</sup>. Information om arbetslöshetskassornas verksamhetsområden ska naturligtvis lämnas

---

<sup>32</sup> IAF, Utvecklande av talan i mål nr 3085-16, 2016-08-31.

<sup>33</sup> Här kan nämnas till exempel Unionens a-kassa och A-kassan Vision.

<sup>34</sup> Här kan nämnas till exempel Handelsanställdas a-kassa vars verksamhetsområde omfattar fiskare, och ST:s a-kassa vars verksamhetsområde omfattar anställda både inom stat, kommun, landsting och företag.

av respektive arbetslöshetskassa, men i kombination med det ovan diskuterade kravet om en sammanhängande medlemsperiod för rätt till inkomstrelaterad ersättning, kan ett fördröjt inträde i rätt arbetslöshetskassa få till följd att en person går miste om rätten till inkomstrelaterad ersättning, och att rätten till inkomstrelaterad ersättning måste upparbetas på nytt.

### Återvändande utlandsarbetare som fyllt 64 år

Medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa är i dag otillgängligt för en person som fyllt 64 år på grund av åldersgränsen för medlemskap i 34 § LAK. Åldersgränsen innebär att en person som arbetat utomlands och varit försäkrad i arbetslandet, och som sedan återvänder till Sverige efter 64-årsdagen och ansöker om medlemskap i rätt tid, på grund av sin ålder ändå inte har rätt till inträde i arbetslöshetskassan och därmed inte kan få rätt till inkomstrelaterad ersättning vid eventuell arbetslöshet.

Regeln är förståelig ur det nationella perspektivet, då det inte finns anledning för en person att för första gången gå med i en arbetslöshetskassa vid 64 års ålder om personen inte har några perioder att sammanlägga med för uppfyllande av medlemsvillkoret vid eventuell arbetslöshet. Det kommer då att ta 12 månader att arbeta in sig i inkomstförsäkringen, och efter 64 år och 11 månaders ålder betalas inte arbetslöshetsersättning ut. Regeln innebär emellertid problem även i rent nationella situationer, då den innebär att det inte går att byta till en annan arbetslöshetskassa efter fyllda 64 år.

För en person som arbetat utomlands innebär regeln dock betydande hinder, vilket Kammarrätten i Stockholm funnit i en dom<sup>35</sup>. Målet gällde en gränsarbetare som efter att hon blivit arbetslös från sitt arbete i Danmark begärde utträde ur sin danska arbetslöshetskassa och ansökte om medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa. Hon var då 64 år gammal. Arbetslöshetskassan nekade kvinnan inträde med hänvisning till åldersgränsen. Kvinnan överklagade och fick rätt i Förvaltningsrätten. I sitt överklagande till Kammarrätten framförde arbetslöshetskassan bland annat att det inte är visat att åldersgränsen i 34 § LAK utgör en otillåten inskränkning

---

<sup>35</sup> Kammarrätten i Stockholm, mål nr 4799-14.

av rätten till fri rörlighet då det inte anges att ålder skulle vara en grund för diskriminering inom ramen för artikel 45 i EUF-fördraget. Kammarrätten fann dock att ”bestämmelsen utgör ett hinder för den fria rörligheten inom EU och därigenom står i strid med gemenskapsrätten. Det går därmed inte att neka medlemskap i svensk arbetslöshetskassa på den grunden att hon vid tidpunkten för ansökan hade fyllt 64 år”. Arbetslöshetskassans överklagande avslogs därmed, och IAF valde att inte överklaga domen. Därmed finns ett vägledande avgörande om att 34 § LAK inte bör vara tillämplig vad gäller gränsarbetare.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (PSFU) uttryckte redan i SOU 2011:74 att 64-årsgränsen på sikt helt bör tas bort. Man avvaktade då slutförandet av en annan statlig utredning, Pensionsåldersutredningen, som hade i uppgift att se över bland annat pensionsrelaterade åldersgränser i socialförsäkringssystemet och arbetslöshetsförsäkringen. I sitt slutbetänkande angav Pensionsåldersutredningen<sup>36</sup> att frågorna rörande arbetslöshetsförsäkringen inte behandlades närmare med anledning av PSFU:s fortsatta arbete. Pensionsåldersutredningen gjorde dock bedömningen att åldersreglerna i arbetslöshetsförsäkringen borde anpassas till den föreslagna riktåldern för pension. I ett delbetänkande<sup>37</sup> noterade PSFU att frågan om 64-årsgränsen återigen låg på deras bord. Utredningen konstaterade då att de redan lyft frågan i sitt tidigare delbetänkande<sup>38</sup>, och menade vidare att det kunde finnas anledning att återkomma till frågan i slutbetänkandet. I sitt slutbetänkande<sup>39</sup> lyfte PSFU dock aldrig frågan om 64-årsgränsen för inträde arbetslöshetskassan.

#### **24.1.4 Beräkning av arbetslöshetsersättning efter arbete i annan medlemsstat**

I de fall ersättning baseras på tidigare inkomstuppgifter från arbete i annan medlemsstat kan endast lönen från det senaste arbetet som anställd eller egenföretagare som omfattades av landets lagstiftning beaktas.<sup>40</sup> Denna regel skiljer sig med andra ord från den nationella

---

<sup>36</sup> SOU 2013:25.

<sup>37</sup> SOU 2013:64.

<sup>38</sup> SOU 2011:74.

<sup>39</sup> SOU 2015:21.

<sup>40</sup> Artikel 62 i förordning 883/2004.

regleringen att dagsförtjänsten ska utgöra den genomsnittliga inkomst som den ersättnings sökande har haft under ramtiden, vilket vanligtvis är de 12 månader närmast före den månad som inskrivning hos Arbetsförmedlingen ägde rum.

Bestämmelserna om beräkning av förmåner, och deras tidigare motsvarighet i förordning 1408/71<sup>41</sup>, har prövats i svensk domstol. I ett mål där en kvinna först arbetat i Danmark som anställd och därefter arbetet i Sverige som egenföretagare, ville kvinnan åberopa svensk lagstiftning<sup>42</sup> som medgav att arbetslöshetsersättningen skulle baseras på hennes tidigare inkomst från den tidigare anställningen i stället för hennes inkomst från det egna företaget. Detta eftersom ersättningen då skulle bli mer fördelaktig för kvinnan.

Kammarrätten angav i sin bedömning att artikel 62.1 och 62.2 i förordningen 883/2004 inte kan förstås på annat sätt än att arbetslöshetskassan i den aktuella situationen endast fick beakta den inkomst som personen hade vid sitt senaste arbete i Sverige, det vill säga arbetet i det egna företaget.<sup>43</sup> Unionsrätten medförde enligt domen att kvinnan missgynnades jämfört med den som enbart hade arbetat i Sverige och som därför kunde utnyttja bestämmelserna i 37 a § ALF. Kammarrätten menade dock att utgången följde direkt av förordningen 883/2004 och att det inte kunde komma i fråga att åsidosätta förordningens bestämmelser. Något förhandsavgörande från EU-domstolen begärdes dock inte.

Även Högsta förvaltningsdomstolen har i liknande fråga om en annan löntagare tolkat artikel 68.1 i förordningen 1408/71, som i stort sett överensstämmer med artikel 62.1 i förordningen 883/2004, på samma sätt.<sup>44</sup>

I den svenska arbetslöshetsförsäkringen finns även andra skyddsregler – 27 a och 30 §§ ALF – som med anledning av ovannämnda dom inte heller kan tillämpas i sammanläggningsärenden.

---

<sup>41</sup> Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 5.7.1971, s. 2).

<sup>42</sup> I 37 a § ALF anges emellertid att för en företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet inom 24 månader från det att verksamheten startade får dagsförtjänsten grundas på företagarens tidigare anställning. Bestämmelsen innebär en alternativ möjlighet att beräkna dagsförtjänsten för den som före tiden som företagare har haft en varaktig anknytning till arbetsmarknaden som anställd.

<sup>43</sup> Kammarrätten i Stockholm mål nr 7015-10.

<sup>44</sup> RÅ 2009 ref. 97.

Ett problem enligt IAF är att det ändå är otydligt hur den inkomst som ligger till grund för arbetslöshetsersättningen ska kombineras med tid, för att kunna få fram ett genomsnitt till grund för dagbeloppet. I enbart nationella ärenden används normalarbets-tiden för detta, men vid EU-ärenden uppstår frågan om vilken tid som ska användas. De menar att det saknas en sådan reglering, vilket gör att det finns ett stort tolkningsutrymme gällande vilken tid som ska användas.<sup>45</sup> Detta gör också att risken är stor att arbetslöshetskassorna gör olika, vilket en granskning från IAF har visat.<sup>46</sup> Vidare anser SO att det inte är rimligt att en gemenskapsbestäm-melse får företräde framför en mer gynnande nationell bestämmelse, då konsekvensen kan bli att medborgare avstår från att utnyttja sin rätt till fri rörlighet vilket står i strid med ett av EU:s huvudmål, att avskaffa de hinder som finns för personer att utnyttja sin rätt till de grundläggande friheterna.

## 24.2 Jämförelse med Danmark och Finland

Våra nordiska grannländer Danmark och Finland är de enda medlemsstater i EU som har en arbetslöshetsförsäkring som liknar vår. Det är därför av intresse att se hur sammanläggning av perioder görs i dessa länder. Nedan redovisas en kort sådan redogörelse.

### 24.2.1 Danmark

I den danska arbetslöshetsförsäkringen<sup>47</sup> sammanläggs försäkringsperioder i utlandet med försäkringsperioder i Danmark. Det är reglerat i en så kallad bekendtgørelse från den danska regeringen.<sup>48</sup> En person som inte varit medlem i en dansk arbetslöshetskassa de senaste fem åren, men som varit arbetslöshetsförsäkrad i en annan medlemsstat, kan medräkna försäkringsperioder från den andra medlemsstaten för att uppfylla kravet om medlemsperiod i den danska

---

<sup>45</sup> Underlag inskickat till utredningen 2015-05-20, IAF dnr. 2015/720.

<sup>46</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (2012). *Arbetslöshetskassornas beräkning av arbetslöshetsersättning enligt EU-förordningen*, IAF rapport 2012:15.

<sup>47</sup> Lov om arbejdslø,shedsforsikring m.v., Beskæ.

<sup>48</sup> Se Bekendtgørelse om arbejdsløshedsforsikring ved arbejde m.v. inden for EØS, Færøerne og i det øvrige udland, BEK nr 1313 af 26/11/2015.



arbetslöshetsförsäkringen. Detta på villkor att personen inom åtta veckor efter det att personen upphört att vara arbetslöshetsförsäkrad i den andra medlemsstaten, både skriftligt ansökt om medlemskap i en arbetslöshetskassa, och börjat arbeta i Danmark i minst 296 timmar inom 12 veckor eller 3 månader.

I Danmark finns dock ingen obligatorisk grundförsäkring motsvarande den vi har i Sverige. Den danska försäkringen kan således sägas bygga enbart på försäkringsperioder, och försäkrade är endast de som är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Denna distinktion är viktig att ta i beaktande vid jämförelse länderna emellan.

Efter ett års medlemskap i en dansk arbetslöshetskassa har rätten till ersättning upparbetats, förutsatt att den sökande också uppfyller kraven på arbetad tid. Kravet på arbetad tid kommer under år 2017 att ändras till ett inkomstkrav. Ersättningen som utbetalas, dagpenge, är från och med den 1 juli 2017 maximalt 18 113 kronor<sup>49</sup> per månad.

### Arbetslöshetskassornas verksamhetsområden

Inom den danska arbetslöshetsförsäkringen finns ett krav på anknytning till de verksamhetsområden som anges i kassans stadgar. Med anknytning menas till exempel att en person är anställd inom verksamhetsområdet, eller annan anknytning som framgår av kassans stadgar. Det är kassan själv som definierar kriterierna för anknytning. I en vägledning exemplifieras sådan anknytning med att en person tidigare varit anställd inom verksamhetsområdet, att en person tidigare har varit medlem i arbetslöshetskassan, eller att personen tidigare varit medlem i en organisation, till exempel en branschorganisation, som kassan definierat ger anknytning till deras verksamhetsområde.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Per den första januari 2016. I Danmark är ersättningen indexerad.

<sup>50</sup> Vejledning til bekendtgørelse om standardvedtægt for anerkendte a-kasser, Arbejdsmarkeds- og Rekrutteringsstyrelsens vejledning nr 10201 af 19/8 2015.

## Åldersgräns för a-kassemedlemskap

Danmark har en åldersgräns för inträde i arbetslöshetskassorna, den är uttryckt som två år under folkpensionsåldern. Folkpensionsåldern i Danmark är 65 år för personer födda före 1954<sup>51</sup>.

Åldersgränsen gäller dock enbart inträde, och inte vid överflyttning från en arbetslöshetskassa till en annan, då gäller i stället att en medlem har rätt att bli överflyttad till en annan arbetslöshetskassa om medlemmen uppfyller kraven för att bli medlem i den nya arbetslöshetskassan.

Danmark upprätthåller därför inte denna åldersgräns när förordningen är tillämplig. När en person ansöker om inträde efter arbete utomlands, och förordningen är tillämplig, handläggs inträdesansökan i stället som en ansökan om överflyttning<sup>52</sup> från en arbetslöshetskassa till en annan, varpå åldersgränsen inte längre gäller.

Överflyttning från en arbetslöshetskassa till en annan är särskilt reglerat i dansk lagstiftning, och för överflyttning finns ingen åldersgräns. En medlem som börjar arbeta utanför den danska arbetslöshetskassans verksamhetsområde ska, enligt lagstiftningen, låta sig överflyttas till en annan arbetslöshetskassa eller utträda ur arbetslöshetskassan. En medlem har också rätt att bli överflyttad till en annan arbetslöshetskassa, om han eller hon uppfyller kraven för inträde i den andra arbetslöshetskassan.

### 24.2.2 Finland

Finland har, precis som Sverige, både en obligatorisk grundförsäkring och en frivillig inkomstrelaterad försäkring. Finland och Sverige skiljer sig åt vad gäller administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. Den inkomstrelaterade dagpenningen administreras och betalas ut i Finland av arbetslöshetskassorna, medan grundförsäkringen, grunddagpenningen, administreras av Folkpensionsanstalten, FPA.

Finland sammanlägger försäkringsperioder utomlands för att uppfylla kraven på inkomstrelaterad dagpenning, efter minst fyra veckors arbete i Finland eller 4 månader av verksamhet som egenföretagare,

<sup>51</sup> Folkpensionsåldern i Danmark varierar. Den tidigaste folkpensionsåldern är 65 år. Folkpensionsåldern för personer födda efter den 31 december 1962 är 68 år.

<sup>52</sup> Se vägledning från danska sysselsättningsdepartementet, VEJ nr 11142 af 03/12/2015.

omgående innan arbetslösheten, samt om den sökande anslutit sig till en arbetslöshetskassa inom fyra veckor från flytten till Finland.

En person som inte uppfyller medlemskaps- eller arbetsvillkoren för inkomstrelaterad dagpenning kan få grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd från FPA.

Vid arbete i Danmark eller Sverige, där det också finns arbetslöshetskassor, sammanläggs endast de försäkrings- och arbetsperioder under vilka den sökande varit medlem i en arbetslöshetskassa, vad gäller rätt till den inkomstrelaterade ersättningen.

Under 1408/71 godkändes i Finland även kortvariga ”felförsäkrade” arbetsperioder av finländska kassor, dock utan reell grund i lagstiftningen. Då ansågs att en person kunde arbeta i till exempel Sverige under upp till tre månader utan a-kassemedlemskap i Sverige, och personens arbete kunde ändå läggas till godo om personen samtidigt hade varit medlem i en finsk kassa. I SHM<sup>53</sup>:s anvisningar står fortfarande att kortvarigt arbete i Sverige enligt rättspraxis kan räknas till arbetsvillkoret i Finland trots att personen inte har varit medlem i en svensk arbetslöshetskassa.<sup>54</sup>

Försäkringsdomstolen<sup>55</sup> i Finland har i ett mål (353:2005)<sup>56</sup> där en person som har arbetat i Sverige under en kortare tid har fått sitt i Sverige oförsäkrade arbete medräknat i det finska arbetsvillkoret, eftersom personen under arbetstiden hade varit medlem i en finsk arbetslöshetskassa. Detta mål har tagits med i SHM:s anvisningar, eftersom det är ett av få av försäkringsdomstolen publicerade målen på området.

Försäkringsdomstolen menar i sitt utslag att personen var försäkrad under sitt arbete i Sverige då personen täcktes av grundförsäkringen. Det kan här påpekas att i Danmark, eftersom de inte har en grundförsäkring, så är inte arbete i Danmark försäkrat mot arbetslöshet såvida inte personen aktivt går med i en arbetslöshetskassa.

---

<sup>53</sup> Finska Social- och Hälsovårdsministeriet.

<sup>54</sup> Enligt mailkonversation med finska finansdepartementet.

<sup>55</sup> Försäkringsdomstolen är en finsk specialdomstol för ärenden gällande social trygghet. Ärenden som berör inkomstrelaterad dagpenning avgörs i första instans av respektive arbetslöshetskassa. I dessa beslut söks ändring hos besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden. Den som är missnöjd med ett beslut som fattats av besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden får söka ändring i beslutet hos försäkringsdomstolen. Försäkringsdomstolen är den högsta besvärinstansen i dessa ärenden, vilket innebär att dess beslut inte kan överklagas genom besvär.

<sup>56</sup> [vakuutusoikeus.fi/sv/index/vakuutusoikeusratkaisut/vakuutusoikeusratkaisut/1375190006819.html](http://vakuutusoikeus.fi/sv/index/vakuutusoikeusratkaisut/vakuutusoikeusratkaisut/1375190006819.html)

Vidare menade domstolen att en försäkringsperiod i en annan medlemsstat inte behöver anses som en försäkringsperiod enligt lagstiftningen i den stat från vilken förmån beviljas. En medlem av Försäkringsdomstolen var skiljaktig.

Nedan redovisas ett utdrag ur domen.

Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen) har i mål 126/77 Frangiamore fastställt att vid tillämpningen av artikel 67.1 i förordning 1408/71 behöver en försäkringsperiod i en annan medlemsstat inte anses som en försäkringsperiod enligt lagstiftningen i den stat från vilken förmånen beviljas, utan en godkänd försäkringsperiod enligt arbetslandets lag är tillräckligt. Det saknar betydelse, att ifrågakvarande period inte anses som en försäkringsperiod enligt lagstiftningen i den stat från vilken förmånen beviljas. I mål 388/87 Warmerdam-Steggerda har EG-domstolen fastställt, att då det i en medlemsstats lagstiftning krävs fullgörande av försäkringsperioder i enlighet med artikel 67.1 i förordning 1408/71, behöver sådana anställningsperioder som fullgjorts i en annan medlemsstat inte vara fullgjorda inom samma socialförsäkringslag som krävs enligt lagstiftningen i den stat från vilken förmånen beviljas. Sammanläggning av perioder för erhållande av arbetslöshetsförmåner kräver inte, att personen i fråga uttryckligen skulle ha varit försäkrad mot arbetslöshet.

### Arbetslöshetskassornas verksamhetsområden

I Finland är arbetslöshetskassornas verksamhetsområden definierade i lag<sup>57</sup> att omfatta hela landet. Ingen annan geografisk begränsning får således finnas. Vidare ska de yrken eller branscher som omfattas av kassans verksamhet anges i kassans stadgar.

### Åldersgräns för a-kassemedlemskap

Finland har en åldersgräns för anslutning till arbetslöshetskassorna. Denna är dock betydligt högre än både i Sverige och i Danmark, nämligen 68 år<sup>58</sup>. Anledningen är troligen att en arbetslös i Finland under vissa omständigheter kan uppbära ersättning som längst till utgången av den kalendermånad då personen fyller 68 år<sup>59</sup>, även om huvudregeln är att arbetslöshetsförmån beviljas högst till utgången

---

<sup>57</sup> 24.8.1984/603 Lag om arbetslöshetskassor, 1 kap.

<sup>58</sup> 24.8.1984/603 Lag om arbetslöshetskassor, 2 kap. 3 §.

<sup>59</sup> 1290/2002 Lag om utkomstskydd för arbetslösa, 3 kap. 1 §, 2 mom.

av den kalendermånad då den arbetssökande fyller 65 år<sup>60</sup>. Rätten till inträde i en finsk arbetslöshetskassa upphör därmed samma månad som rätten till ersättning senast upphör, men inte samma dag (förutsatt att personen inte fyller år den sista i månaden).

### Tidpunkt för in- och utträde

Den finska lagstiftningen reglerar när medlemskapet i en arbetslöshetskassa börjar. Medlemskapet börjar den dag från vilken medlemsavgiften har betalats, dock tidigast den dag då ansökan om medlemskap gjordes.

### Vem försäkringen omfattar

Den finska lagen om utkomstskydd<sup>61</sup> reglerar också vem som lagen omfattar, i ett så kallat tillämpningsområde. Enligt lagstiftningen ska lagen tillämpas på;

- personer i arbetsavtalsförhållande, tjänsteförhållande eller annat anställningsförhållande i Finland,
- personer som arbetar på utländska handelsfartyg i utrikesfart samt på företagare och arbetslösa i Finland,
- utsända arbetstagare som sänts ut av sin finska arbetsgivare för samma arbetsgivare eller till ett utländskt moder-, dotter-, eller systerföretag, om anställningsförhållandet fortsätter under tiden utomlands, och
- personer anställda av finska staten och som är utsänd inom Finlands utrikesrepresentation.

Lagen tillämpas inte på utländsk medborgare som i Finland tjänstgör som diplomatisk representant för främmande stat, som utsänd konsul, vid en mellanstatlig organisation eller som tillhör administrativ eller teknisk personal vid främmande stats utrikesrepresentation, eller tjänstepersonal, eller som är privattjänare hos en sådan person.

---

<sup>60</sup> 1290/2002 Lag om utkomstskydd för arbetslösa, 3 kap. 1 §, 1 mom.

<sup>61</sup> 30.12.2002/1290 Lag om utkomstskydd för arbetslösa.

Enligt den finska lagstiftningen krävs, förutom anknytning till kassans verksamhetsområde samt att personen inte fyllt 68 år, även att personen omfattas av tillämpningsområdet för lagen om utkomstskydd för arbetslösa, för att en person ska ges inträde i en arbetslöshetskassa.

### **24.3 Konstruktionen av ALF medför svårigheter vid samordning inom EU/EES**

Grunden till den osäkerhet som finns om hur ALF ska tolkas i förhållande till samordningsbestämmelserna i förordning 883/2004 är enligt min bedömning att ALF inte innehåller några tydliga bestämmelser om vem som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen och när försäkringen ger ett skydd. Den svenska modellen med en arbetslöshetsförsäkring som både består av en allmän del och en frivillig inkomstrelaterad del, som bygger på medlemskap i fristående arbetslöshetskassor, ser jag inte som ett problem i sammanhanget. Det är slutsatsen av den analys av hur den nationella rätten förhåller sig till unionsrätten, som presenteras i detta avsnitt.

#### **24.3.1 En eller två försäkringar?**

Enligt 4 § ALF består arbetslöshetsförsäkringen av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Detta är en formulering som både kan tolkas som att arbetslöshetsförsäkringen är en försäkring bestående av två delar, och som att arbetslöshetsförsäkringen är uppdelad i två försäkringar. Sett utifrån enbart svenska förhållanden saknar det betydelse om vad som gäller, men ur ett unionsrättsligt perspektiv kan det ha stor betydelse för hur samordningsbestämmelserna ska tillämpas i Sverige. SO har i ett till utredningen inskickat underlag påtalat att grunden till problematiken med olikheter i tillämpning av bland annat uppehåll mellan två försäkringsperioder, är en otydlighet om arbetslöshetsförsäkringen ur ett europeiskt sammanhang ska ses som tudelad eller inte, samt att det inte heller är tydliggjort hur försäkringsperioder ska definieras i Sverige. Framför allt har det enligt min bedömning betydelse för tillämpningen av artikel 61 om sammanläggning av perioder, om arbetslöshetsför-

säkringen är en eller två försäkringar. Det är därför av vikt att tydliggöra vad som gäller.

Ur ett försäkringsteoretiskt perspektiv har arbetslöshetsförsäringen flera egenskaper som gör att delarna kan ses som separata försäkringar. För det första omfattar de båda delarna i praktiken två kollektiv. Anslutna till grundförsäkringen är alla som arbetar i Sverige. Anslutna till inkomstbortfallsförsäkringen är alla som arbetar i Sverige och dessutom är medlemmar i en arbetslöshetskassa. För det andra finansieras de båda delarna på delvis olika sätt. Grundförsäkringen finansieras uteslutande av socialavgifter, medan inkomstbortfallsförsäkringen finansieras av både socialavgifter och avgifter som arbetslöshetskassorna betalar till staten. Ungefär en fjärdedel av den utbetalda inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen under ett år finansieras genom avgifter från medlemmarna, enligt uppgift från IAF.

Av förarbetena till nuvarande lagstiftning framgår dock en tydlig avsikt att skapa en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring, det vill säga att integrera den dåvarande arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS<sup>62</sup>) till en försäkring.<sup>63</sup> Ett av skälen som angavs för en sammanhållen försäkring var följande:

En frivillig arbetslöshetsförsäkring kräver en mycket stor anslutning för att vara legitim. Den bör ha en hög täckningsgrad. Om både den obligatoriska och den frivilliga delen ligger inom en och samma försäkring, stimuleras en hög anslutning till den frivilliga delen av arbetslöshetsförsäkringen.<sup>64</sup>

Av författningskommentarerna till 4 § ALF, där uppdelningen i en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring görs, framgår även att i bestämmelsen ”presenteras de delar som försäkringen består av”<sup>65</sup>. Även här uttrycks därmed tydligt att arbetslöshetsförsäkringen är en försäkring.

Arbetsvillkoret är i ALF angivet som ett *villkor för rätt till ersättning*. Medlemsvillkoret är i och med bestämmelsens placering i ALF inte lika tydligt ett ersättningsvillkor, men beskrivs ändå som

---

<sup>62</sup> KAS var en ren statlig ersättning som under vissa förutsättningar kunde ges till en arbetslös som inte var medlem i någon arbetslöshetskassa eller som inte uppfyllde villkoren som krävdes för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

<sup>63</sup> SOU 1996:150, prop. 1996/97:107.

<sup>64</sup> SOU 1996:150, s. 92.

<sup>65</sup> En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring, prop. 1996/97:107, s. 148.

ett sådant i författningskommentarerna.<sup>66</sup> Medlemskap i en arbetslöshetskassa är med andra ord inte ett villkor för att *omfattas av* den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen, utan endast ett villkor för att kunna beviljas inkomstrelaterad ersättning. Vare sig en person som förvärvsarbetar är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte, är han eller hon försäkrad vid arbetslöshet.

Arbetslöshetsförsäkringen är alltså *en* försäkring bestående av två delar – en obligatorisk del och en frivillig inkomstrelaterad del. Detta är något att ha i åtanke vid tolkning av samordningsbestämmelserna i förordning 883/2004.

### 24.3.2 Definition av perioder i den svenska arbetslöshetsförsäkringen

Det är i dag inte tydligt definierat i lagstiftningen hur de perioder som finns i den svenska arbetslöshetsförsäkringen ska bedömas i förhållande till de begrepp som används vid samordning av arbetslöshetsförmåner i förordning 883/2004. Det är en av anledningarna till de oklarheter vid tillämpningen av förordningen som redogjordes för i avsnitt 24.1.1. Jag presenterar därför min syn på hur perioder i arbetslöshetsförsäkringen med nuvarande lagstiftning bör definieras i förhållande till förordningens begrepp.

#### Perioder i unionsrätten

De perioder som är aktuella vid samordning av arbetslöshetsförmåner är enligt artikel 61 i förordning 883/2004 försäkringsperioder, anställningsperioder samt perioder av verksamhet som egenföretagare. Försäkringsperiod definieras i artikel 1 t) i förordning 883/2004 som avgiftsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare, såsom de definieras eller erkänns som försäkringsperioder i den lagstiftning enligt vilken de har fullgjorts eller betraktas som fullgjorda, och alla perioder som behandlas som sådana, om de enligt den lagstiftningen erkänns som likvärdiga med försäkringsperioder. Anställningsperiod och period av verksamhet som egenföretagare är enligt artikel 1 u) i förordning 883/2004 perioder som

---

<sup>66</sup> Se prop. 1996/97:107.



definieras eller erkänns som sådana i den lagstiftning enligt vilken de har fullgjorts, och alla perioder som behandlas som sådana, om de enligt den lagstiftningen erkänns som likvärdiga med anställningsperioder eller perioder som egenföretagare. Vid tillämpningen av förordningen är det således i den svenska lagstiftningen som definitionen av en försäkringsperiod i den svenska försäkringen ska sökas.

Det finns inget mål i EU-domstolen som rör den svenska (eller den finska) arbetslöshetsförsäkringen, då någon svensk (eller finsk) domstol hittills inte har begärt något förhandsavgörande från EU-domstolen gällande arbetslöshetsförsäkringens medlemsvillkor. Inte heller de mål om gränsöverskridande situationer som svenska domstolar prövat har specifikt tagit upp frågan om perioder i den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Någon vägledning om hur den svenska arbetslöshetsförsäkringen ska bedömas i förhållande till unionsrätten genom rättspraxis finns därmed inte.

EU-domstolens dom i målet *Warmerdam-Steggerda*<sup>67</sup> slår dock fast att perioder som täcks av ett system för arbetslöshetsförsäkring<sup>68</sup> är att anse som försäkringsperioder enligt förordning 883/2004. Domen definierar vidare förordningens anställningsperioder såsom ”varande enbart perioder av arbete som, enligt den lagstiftning de fullgjorts under, inte är att anse som perioder som berättigar till anslutning till ett system som tillhandahåller arbetslöshetsförmån”.<sup>69</sup> Målen rörde förordning 1408/71, men definitionerna i förordning 883/2004 är i det närmaste identiska. Med hänvisning till denna dom drar jag slutsatsen att en period av försäkringsskydd från arbetslöshetsförsäkringen i Sverige är en försäkringsperiod.

### Bestämmelse om försäkringsskydd saknas i ALF

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen är obligatorisk, men någon definition om vem som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen och när försäkringen ger ett skydd finns inte i ALF. Det är ett i sammanhanget uppenbart problem för arbetslöshetskassorna vid tillämp-

---

<sup>67</sup> EU-domstolens dom i mål nr C-388/87 *Warmerdam-Steggerda*, ECLI:EU:C:1989:196, punkt 19.

<sup>68</sup> ”periods in which insurance cover by [an unemployment insurance] scheme is guaranteed”.

<sup>69</sup> EU-domstolens dom i mål nr C-388/87 *Warmerdam-Steggerda*, ECLI:EU:C:1989:196, punkt 20.

ning av samordningsbestämmelserna i förordning 883/2004. Av 1 § ALF följer att arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare. Av författningskommentarerna till denna portalparagraf framgår att den delen av paragrafen endast anger omfattningen av arbetslöshetsförsäkringen.<sup>70</sup>

Någon definition av vem som är arbetstagare finns inte i ALF. Definitionen av företagare och när personen upphör att anses som företagare finns i 34–35 a §§ ALF. Av dessa bestämmelser följer därmed indirekt när försäkringsskyddet upphör att gälla för företagare, det vill säga då personen i fråga inte längre anses vara företagare. Personen kan dock därefter ändå fortsätta att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen om han eller hon i stället kan anses vara arbetstagare.

Det är dock möjligt att genom villkoren för rätt till ersättning i ALF härleda under vilka perioder en arbetstagare och företagare omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. I första hand omfattas arbetstagare och företagare av arbetslöshetsförsäkringen under perioder av förvärvsarbete i Sverige, eller vissa arbeten utförda utomlands som ska jämföras med arbete i Sverige enligt 3 § andra stycket ALF.<sup>71</sup> Med förvärvsarbete anses enligt 13–13 a §§ ALF även tid då den sökande haft semester m.m. och två kalendermånader med föräldrapenningsförmån eller värnplikt. Perioder av förvärvsarbete behöver vara fullgjorda för att kunna uppfylla arbetsvillkoret enligt 12 § ALF. Vad som är förvärvsarbete i Sverige finns väl utarbetad praxis för. Arbetslöshetsförsäkringen har dock indirekt en kvalifikationstid på sex månader, i och med att det krävs minst 6 månaders förvärvsarbete under en ramtid på 12 månader för att kunna uppfylla arbetsvillkoret. En nytillträdd person på arbetsmarknaden omfattas ändå av arbetslöshetsförsäkring under de första 6 månaderna av förvärvsarbete, då dessa perioder kan ligga till grund för uppfyllandet av arbetsvillkoret.

Vidare gäller att en arbetstagare eller företagare under vissa förutsättningar även omfattas av arbetslöshetsförsäkringens försäk-

---

<sup>70</sup> Prop. 1996/97:107.

<sup>71</sup> Enligt en föreskrift från IAF (IAFFS 2016:3) ska följande arbeten utomlands jämföras med arbete i Sverige och tillgodoräknas den sökande när arbetsvillkoret prövas: 1. arbete hos en arbetsgivare med säte i Sverige, om lön betalas ut från Sverige, 2. tjänstgöring vid svenska Försvarsmaktens utlandsstyrka, 3. biståndsarbete som Sida eller någon annan svensk statlig myndighet står lönekostnaderna för, eller 4. arbete hos Nordiska rådet, Nordiska ministerrådet eller organ som är knutna dit.

ringsskydd under perioder då han eller hon inte förvärvsarbetar. Det följer av vissa villkor för rätt till ersättning. En person som är förhindrad att arbeta på grund av någon orsak som anges i 16–17 a §§ ALF (överhoppningsbar tid) omfattas av arbetslöshetsförsäkringen under den tiden. Det innebär exempelvis att en förälder som blir arbetslös under en period av vård av barn som inte fyllt 2 år kan beviljas arbetslöshetsersättning efter avslutad föräldraledighet, förutsatt att personen arbetat i åtminstone fyra månader innan påbörjad föräldraledighet. Hade personen inte haft något försäkringsskydd skulle någon ersättning inte kunna beviljas. Perioder av överhoppningsbar tid är med andra ord perioder som innebär anslutning till ett system som tillhandahåller arbetslöshetsförmåner enligt domen i målet *Warmerdam-Steggerda*, och därmed enligt min bedömning perioder som är eller kan likställas med försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004. Att dessa perioder sedan inte används för att bedöma rätten till ersättning i Sverige när arbetslöshet väl har inträffat, är enligt min bedömning en annan fråga som inte har med försäkringsskyddet att göra. Perioder av moderskap eller vård av barn, sjukdom, frihetsberövande, utbildning samt militär- eller civiltjänst, som kan vara överhoppningsbara i ALF, finns vidare som förfyllda alternativ till ”andra försäkringsperioder” på U1-intyget att ifylla i tillämpliga fall och vore därmed enkla att intyga.

Slutligen ger arbetslöshetsförsäkringen, utöver den överhoppningsbara tiden, även ett efterskydd på uppemot 6 månader. Det följer indirekt av arbetsvillkorets konstruktion, i kombination med att det i ALF saknas bestämmelser om när försäkringen börjar och upphör att gälla. Det är tillräckligt med 6 månaders förvärvsarbete under en ramtid på 12 månader för att uppfylla arbetsvillkoret. Det har ingen betydelse när under ramtiden dessa sex månader av förvärvsarbete utförts för att uppfylla arbetsvillkoret, men färre arbetade timmar under ramtiden ger en lägre normalarbetstid och därmed en lägre ersättning. En person som har arbetat i minst sex månader och 80 timmar per månad och som efter avslutat arbete reser utomlands i uppemot ett halvår kan därmed fortfarande beviljas arbetslöshetsersättning när han eller hon återvänder till Sverige, förutsatt att personen inte under den perioden börjat arbeta i en annan EU/EES-stat eller stat med vilken Sverige har ingått avtal om social

trygghet. Hur lång efterskyddstiden är, beror på hur förvärvsarbetet fördelats under ramtiden.

Sammanfattningsvis gör jag bedömningen att en person, med nuvarande lagstiftning, omfattas av arbetslöshetsförsäkringens försäkringsskydd under perioder av

- förvärvsarbete i Sverige (och perioder som jämföras med förvärvsarbete i Sverige)
- överhoppningsbar tid som den definieras i 16–17 a §§ ALF, och
- efterskydd som genom arbetsvillkoret kan uppgå till uppemot 6 månader.

Dessa perioder är enligt min bedömning försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004, och ska därmed hanteras som sådana vid sammanläggning av perioder för rätt till ersättning i Sverige och när perioder intygas utåt. Jag gör därmed en annan bedömning än arbetslöshetskassorna, som endast intygar perioder av förvärvsarbete i Sverige (och perioder som jämföras med förvärvsarbete) som försäkringsperioder.

### **Medlemsperioder med försäkringsskydd möjliggör en högre ersättning**

Perioder av medlemskap i en arbetslöshetskassa har inget med försäkringsskyddet att göra, eftersom medlemsvillkoret såsom ALF är konstruerad endast är ett villkor för rätt till en högre, inkomstrelaterad ersättning. Arbetslöshetsförsäkringen är som beskrivs i avsnitt 24.3.1 *en* försäkring, och den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen är en del av denna. Det kan jämföras med Danmark som bara har en frivillig försäkring, där perioder av medlemskap i en arbetslöshetskassa definierar försäkringsskyddet. Vidare fastslog HFD i RÅ 2008 ref. 90. att ”för att få försäkringsskydd för inkomstbortfall krävs enligt 7 § ALF att den enskilde varit medlem i kassan under minst 12 månader, under förutsättning att ett arbetsvillkor är uppfyllt”. Försäkringsskyddet är därmed villkorat ett uppfyllt arbetsvillkor. Ett arbetsvillkor kan uppfyllas under de tre perioder som listas ovan.

En period av medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa är därmed enligt min bedömning i sig inte en försäkringsperiod enligt artikel 1 t) i förordning. Medlemsperioder har däremot betydelse för beräkningen av förmånens storlek för den som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Enligt artikel 48 i EUF-fördraget, som är den rättsliga grunden för bestämmelserna om sammanläggning i förordning 883/2004, ska alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna, läggas samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånens storlek. Medlemsperioder behöver därmed beaktas vid sammanläggning av perioder. Hur detta skulle kunna gå till diskuteras i nästa avsnitt.

### **24.3.3 Sammanläggning av försäkringsperioder för rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning i Sverige**

Som beskrivs i avsnitt 24.1.1 kan försäkringsperioder, anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare fullgjorda i en annan EU/EES-stat eller Schweiz sammanläggas med försäkringsperioder i Sverige vid bedömning om uppfyllt arbetsvillkor. Om detta råder inga tvivel. Det följer av att förordning 883/2004 är direkt tillämplig i Sverige. En påminnelse om att bestämmelsen om att ersättningsvillkoren behöver uppfyllas i Sverige inte är tillämplig om något annat följer av förordningen, finns även i 3 § ALF.

Jag gör dock en bedömning som delvis skiljer sig från rådande praxis om hur fullgjorda perioder i en annan medlemsstat kan ligga till grund för att uppfylla medlemsvillkoret, och därmed rätten till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Det följer dels av en annan tolkning av artikel 61.1 andra stycket i förordning 883/2004, dels av en annan tolkning av begreppet försäkringsperiod i förhållande till ALF som beskrivs ovan. Jag är samtidigt ödmjuk inför de svårigheter som föreligger med att tolka förordningens bestämmelser, när det i den svenska lagstiftningen inte är tydligt definierat när arbetslöshetsförsäkringen ger ett försäkringsskydd. I slutändan behöver någon svensk domstol pröva den ännu obesvarade frågan om försäkringsskyddet vid gränsöverskridande situationer och rådfråga EU-domstolen om hur bestämmelserna i förordning 883/2004 ska tolkas i förhållande till den svenska arbetslöshetsförsäkringen.

## En försäkringsperiod är alltid en försäkringsperiod

Arbetsvillkoret och medlemsvillkoret är två separata villkor för rätt till ersättning som ska bedömas var för sig. För att uppfylla arbetsvillkoret krävs fullgjorda perioder av förvärvsarbete i en tillräcklig omfattning och tidsperiod. För att uppfylla medlemsvillkoret krävs fullgjorda perioder av medlemskap i en arbetslöshetskassa, och ett uppfyllt arbetsvillkor efter det senaste inträdet i arbetslöshetskassan.

Om medlemsperioder hanteras som försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004, enligt rådande tillämpning vid sammanläggning av perioder, skulle man kunna argumentera för att anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare i en annan medlemsstat, exempelvis Danmark som enbart har en frivillig arbetslöshetsförsäkring, inte hade varit försäkrade perioder för den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen i Sverige om de hade fullgjorts här i landet. Något som emellertid enligt min bedömning gör det svårt att motivera en sådan tillämpning är att den svenska arbetslöshetsförsäkringen är *en* sammanhållen försäkring. Det torde vara oförenligt med förordningen att en och samma period från en annan medlemsstat hanteras som en försäkringsperiod vid bedömning av uppfyllt arbetsvillkor, och i samma försäkring hanteras som en anställningsperiod vid bedömning av uppfyllt medlemsvillkor. Av EU-domstolens dom i målet *Frangiamore*<sup>72</sup> följer dessutom att en försäkringsperiod fullgjord i en annan medlemsstat alltid ska betraktas som en försäkringsperiod även om den inte hade varit det om den hade varit fullgjord i den behöriga staten. Och en försäkringsperiod i Sverige bör rimligen alltid betraktas som en försäkringsperiod i Sverige, oavsett vad som gör den till en försäkringsperiod. Att arbetsvillkoret och medlemsvillkoret är två separata villkor saknar enligt min bedömning betydelse i sammanhanget. Det är tiden som är försäkrad.

Det kan vara värt att förtydliga att när sammanläggning av perioder enligt artikel 6 eller artikel 61 görs, ska de perioder som finns i den nationella lagstiftningen vid sammanläggning hanteras i enlighet med de definitioner som finns i förordningen. Försäkringsperioder ska enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004 definieras utifrån den nationella lagstiftningen, men när de väl har definierats bedömer jag att de ska

---

<sup>72</sup> EU-domstolens dom i mål *Frangiamore*, C-126/77, ECLI:EU:C:1978:187.

hanteras som just försäkringsperioder. Det innebär att om medlemsperioder i Sverige är att betrakta som försäkringsperioder, ska de vid sammanläggning hanteras som försäkringsperioder för att bedöma om medlemsvillkoret är uppfyllt. Det är alltså inte försäkringsperioder i en annan medlemsstat som översätts till medlemsperioder i Sverige. Med tanke på rådande tillämpning verkar det dock som att det är så som förordningen tolkas, det vill säga att försäkringsperioder i en annan medlemsstat hanteras som medlemsperioder medan anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare inte gör det. Jag gör alltså en annan tolkning av artikel 61.1.

### Försäkringsperioder med medlemskap i en arbetslöshetskassa

Som beskrivs i avsnitt 24.3.2 ser jag perioder av försäkringsskydd i Sverige som försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004. Medlemsperioder ger i sig inget försäkringsskydd. Däremot bedömer jag att den medlemstid som används för att uppfylla ett medlemsvillkor, för den som uppfyllt ett arbetsvillkor efter det senaste inträdet i en arbetslöshetskassa, helt och hållet sammanfaller med försäkringsperioder då den sökande har ett försäkringsskydd i Sverige. Man skulle kunna uttrycka det som att försäkringsperioder i Sverige både kan innehålla perioder med och utan medlemskap i en arbetslöshetskassa, och att det är en aspekt som behöver beaktas vid sammanläggning av perioder vid bedömning om uppfyllt medlemsvillkor. Givet dessa resonemang är en period av enbart medlemskap i en arbetslöshetskassa i sig inte en försäkringsperiod. Men en medlemsperiod under en period av försäkringsskydd är försäkrad tid i arbetslöshetsförsäkringen och därmed en försäkringsperiod. Som beskrivs ovan kan en och samma tidsperiod inte både vara en försäkringsperiod och inte, när arbetslöshetsförsäkringen är en sammanhållen försäkring.

Vidare följer av domarna i EU-domstolens mål *Klaus* och *Moscato* att principen om sammanläggning ska tolkas på det för den enskilde mest generösa sättet. Målen rörde sammanläggning av kontantförmåner vid sjukdom, men är också tillämplig för arbetslöshetsförmåner då motiveringen till den tolkningen gjordes utifrån syftet med samordningsbestämmelserna enligt artikel 48 i EUF-fördraget – den

fria rörligheten för arbetstagare.<sup>73</sup> Om en person från en annan medlemsstat som gått med i en arbetslöshetskassa vid påbörjat arbete i Sverige skulle nekas inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning vid eventuell arbetslöshet för att han eller hon inte varit medlem i 12 månader, vore det enligt min bedömning också ett hinder mot den fria rörligheten för arbetstagare. En period av medlemskap i en arbetslöshetskassa har betydelse för beräkning av arbetslöshetsersättningens storlek, och är därmed en period som enligt artikel 48 i EUF-fördraget behöver beaktas vid sammanläggning av perioder.

Detta innebär, givet ovanstående resonemang, att medlemsvillkoret också kan uppfyllas genom sammanläggning av försäkringsperioder, anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare i en annan medlemsstat. Det förutsätter dock att den sökande trädde in i en svensk arbetslöshetskassa i anslutning till att den sökande började arbeta i Sverige. Det följer av villkoret om 12 sammanhängande månader av medlemskap i en arbetslöshetskassa. Om en sökande har arbetat i Sverige i mer än 12 månader blir sammanläggning av perioder i en annan medlemsstat aldrig aktuell, då villkoren för rätt till ersättning helt och hållet kan uppfyllas på basis av arbete i Sverige. Ett visst glapp mellan försäkringsperioderna kan dock tillåtas. Ett kort förvärvsavbrott när en arbetstagare flyttar sina ägodelar från det ena landet till det andra kan anses som vanligt förekommande och naturligt vid flytt mellan olika medlemsstater, och bör därför inte leda till ett avbrott av försäkringsskyddet.<sup>74</sup>

Slutligen kan tilläggas att Sverige också innan EU-inträdet hade en överenskommelse med Tyskland gällande ersättning vid arbetslöshet som ingicks 1976. Av den överenskommelsen framkommer enligt artikel 7 att tid varunder en avgiftspliktig sysselsättning utförts i Förbundsrepubliken Tyskland anses som tid under vilken den arbetslöse varit medlem i en svensk arbetslöshetskassa och varit sysselsatt i Konungariket Sverige. Det innebär således att sammanläggning med arbetade perioder utomlands för att uppfylla medlemsvillkoret i den svenska arbetslöshetsförsäkringen inte är något nytt.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> EU-domstolens dom i mål nr C-481/93 *Moscato*, ECLI:EU:C:1995:348, punkt 28 och mål nr C-482/93 *Klaus*, ECLI:EU:C:1995:349, punkterna 21–23.

<sup>74</sup> Se Generaladvokatens yttrande i mål nr C-482/93 *Klaus*, ECLI:EU:C:1995:197, punkt 13.

<sup>75</sup> Förordning (1977:818) om tillämpning av en konvention den 28 juni 1976 mellan Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland om ersättning vid arbetslöshet.



## Medlemskap i danska och finska arbetslöshetskassor skulle kunna beaktas vid sammanläggning av perioder

Av principen om likställande av fakta enligt artikel 5 i förordning 883/2004 följer att den behöriga medlemsstaten ska beakta omständigheter eller händelser som har inträffat i en annan medlemsstat som om de hade inträffat inom den egna staten. Den principen bör emellertid inte inkräkta på principen om sammanläggning av perioder som fullgjorts enligt en annan medlemsstats lagstiftning. Perioder som har fullgjorts enligt en annan medlemsstats lagstiftning bör därför beaktas endast genom att principen om sammanläggning av perioder tillämpas.<sup>76</sup>

Däremot gör jag bedömningen att principen om likställande av fakta kan komplettera principen om sammanläggning och appliceras efter att sammanläggningsprincipen har tillämpats. I ett beslut från den administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen (AK) uttalas att det måste säkerställas att de försäkringsperioder som anges som sådana av en medlemsstat måste godtas av den mottagande medlemsstaten utan att den ifrågasätter deras karaktär. Uttalandet gäller sammanläggning enligt artikel 6. Det kan dock antas att uttalandet också är giltigt vad gäller sammanläggning enligt artikel 61. I samma beslut slår AK fast att medlemsstater, efter att ha applicerat sammanläggningsprincipen, fortfarande har behörighet att fastställa sina övriga villkor för beviljande av förmån med beaktande av artikel 5 i förordning 883/2004, under förutsättning att dessa villkor tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.<sup>77</sup>

Till beslutet fogades även ett exempel av hur det kunde gå till att tillämpa beslutet. Det exempel som skulle visa hur en medlemsstat kunde använda sig av artikel 5, visade på att en medlemsstat som krävde ett antal års försäkringsperioder som hängde samman med "faktiskt utövande av förvärvsarbete" därmed kunde applicera artikel 5 och därmed ta hänsyn till försäkringsperioder som fullgjorts utomlands under till exempel studier, utan att låta dem ligga till grund för förmån som enligt nationella villkor baserades på försäkringsperioder som hängde samman med "faktiskt utövande av för-

---

<sup>76</sup> Skäl 10 till förordning 883/2004.

<sup>77</sup> BESLUT nr H6 av den 16 december 2010 om tillämpningen av vissa principer för sammanläggning av perioder enligt artikel 6 i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (2011/C 45/04), punkt 2 och 3.

värvsarbete”. Detta beslut innebär således att EU-regelverket möjliggör att hänsyn kan tas till försäkringsperioder som härleds från olika typer av situationer.

Vad gäller arbetslöshetsförsäkringen är artikel 5 intressant i det att den kan innebära en möjlighet att särskilja mellan försäkringsperioder som skulle kunna ligga till grund för uppfyllande av medlemsvillkoret, och försäkringsperioder som inte skulle kunna ligga till grund för uppfyllande av medlemsvillkoret. Jag bedömer alltså att det finns utrymme att med hjälp av artikel 5 skilja på försäkringsperioder med och utan arbetslöshetskassemedlemskap i Finland och Danmark, vid sammanläggning i Sverige, på så sätt att försäkringsperioder med medlemskap skulle kunna ligga till grund för uppfyllande av medlemsvillkoret, och försäkringsperioder grundade på enbart arbete skulle kunna bortses ifrån vid prövningen av medlemsvillkoret.

Tillämpningen av förordningen skulle då gå till så att perioder först lades samman enligt artikel 61, varpå sedan en bedömning av de sammanlagda perioderna görs enligt artikel 5 för att beakta perioder med och utan arbetslöshetskassemedlemskap vid bedömning av uppfyllandet av medlemsvillkoret. Denna tillämpning skulle innebära att både det finska, danska och svenska arbetslöshetskassemedlemskapet skulle upprätthålla sin karaktär av frivillighet och behålla sin egenhet som inkomstrelaterad försäkring.

Nackdelen med en sådan tillämpning av artikel 5 är att det går att ifrågasätta i relation till hur andra länders försäkringsperioder behandlas, och om det inte riskerar att bli en indirekt diskriminering av personer som arbetat i Finland eller Danmark utan a-kassemedlemskap – grundat på att våra system är så lika, jämfört med en person som arbetat i ett annat land med ett annat system. Det kan ifrågasättas om artikel 5 är menad att användas för att inskränka rätten till förmån, och inte enbart för att utöka rättigheter. Artikeln är sprungen ur principen om likabehandling, och det diskuteras bland akademiker om den bör kunna användas i motsatt syfte eller ej.<sup>78</sup> Artikel 5 används i dag regelmässigt för att utöka rättigheter, till exempel genom att tid som föräldraledig eller sjuk i ett annat land ses som överhoppningsbar tid vid prövning av ansökan om ersättning i

---

<sup>78</sup> Se t.ex. Renny, N. (2011). “Assimilation, territoriality and reverse discrimination: a shift in European social security law?”, *European Journal of Social Law*, nr. 4.

Sverige, även när den tiden inte är överhoppningsbar eller ger rätt till ersättning i det land där den fullgjorts.

Även inom det nordiska samarbetet har det diskuterats om och hur artikel 5 skulle kunna användas för att lösa olika gränshinder mellan de olika ländernas trygghetssystem som uppstår trots samordningsförordningen.<sup>79</sup>

Jag bedömer att artikel 5 ger arbetslöshetskassorna möjlighet att ta hänsyn till det val som den sökande gjort under tiden den varit arbetslöshetsförsäkrad i ett annat land med en liknande uppbyggnad av arbetslöshetsförsäkringen som vi har nationellt. Jag menar vidare att det är viktigt för tilliten till det svenska arbetslöshetskassemedlemskapet och den svenska konstruktionen av arbetslöshetsförsäkringen, att hänsyn kan tas till försäkringsvalet i en mycket lik situation i ett nära grannland.

### Sammanfattning

Sammanfattningsvis bedömer jag att försäkringsperioder enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004 bör definieras utifrån perioder som ger försäkringsskydd i Sverige, som enligt ALF direkt och indirekt gäller under perioder av förvärvsarbete, överhoppningsbar tid enligt 16–17 a §§ ALF och perioder av efterskydd i uppemot 6 månader som följer av arbetsvillkoret i 12 § ALF. En period av medlemskap i en arbetslöshetskassa är enligt min bedömning i sig inte en försäkringsperiod, men kan hanteras som sådan vid sammanläggning av perioder när dessa perioder är försäkrade med anledning av försäkringsskyddet definierat ovan.

Genom sammanläggning av perioder enligt artikel 61.1 i förordning 883/2004 kan fullgjorda anställningsperioder, perioder av verksamhet som egenföretagare och försäkringsperioder i en annan medlemsstat sammanläggas med perioder av förvärvsarbete i Sverige för att bedöma om arbetsvillkoret är uppfyllt. För den som varit medlem i en svensk arbetslöshetskassa sedan påbörjat arbete i Sverige kan dessa fullgjorda perioder i en annan medlemsstat även användas för att bedöma om medlemsvillkoret är uppfyllt. Detta gäller oavsett huru-

---

<sup>79</sup> Gränshinder i Norden på social- och arbetsmarknadsområdet – Sammanfattande beskrivning av gränshinder med lösningsförslag. ÅK-A/ÅK-S, Nord 2012:002

vida medlemsperioder definieras som försäkringsperioder. Den bedömningen skiljer sig från rådande praxis, då endast fullgjorda försäkringsperioder i en annan medlemsstat i dag kan ligga till grund för rätten till inkomstrelaterad ersättning.<sup>80</sup>

Artikel 5 i förordning 883/2004 om likställande av fakta utgör dock enligt min bedömning en möjlighet för arbetslöshetskassorna att vid sammanläggning av perioder enligt artikel 61.1 i förordning 883/2004 för bedömning om uppfyllt medlemsvillkor, ta hänsyn till medlemskap och avsaknaden av medlemskap i danska och finska arbetslöshetskassor. På det sättet skulle perioder av arbete i Danmark och Finland utan medlemskap i danska och finska arbetslöshetskassor endast kunna användas för uppfyllandet av arbetsvillkoret i Sverige.

#### 24.3.4 Kvarstående medlemskap under arbete utomlands

I RÅ 2008 ref. 90 prövades frågan om kvarstående medlemskap under arbete i Spanien då arbetstagaren omfattades av försäkringsskyddet i Spanien (se avsnitt 24.1.2). HFD tog dock aldrig ställning till huruvida perioder av medlemskap i en arbetslöshetskassa då den svenska arbetslöshetsförsäkringen inte ger något försäkringsskydd kan ligga till grund för rätten till ersättning, då det inte var den frågan som prövades i målet. Det ser jag som olyckligt. HFD:s dom med efterföljande avgöranden från kammarrätten<sup>81</sup> har dock lett till en tillämpning hos arbetslöshetskassorna där kvarstående medlemskap vid arbete utomlands kan ligga till grund för uppfyllandet av medlemsvillkoret och därmed rätten till inkomstrelaterad ersättning. Sammanläggning av perioder används då endast för uppfyllandet av arbetsvillkoret.

I 3 § ALF anges att endast personer som i Sverige uppfyller ersättningsvillkoren har rätt till ersättning, om inte annat följer av förordning 883/2004. Hänvisningen till förordning avser enligt min bedömning endast bestämmelserna om sammanläggning av perioder enligt artikel 61.1 och export av arbetslöshetsersättning enligt artikel 64. Påminnelsen om att förordningen är direkt tillämplig i Sverige,

---

<sup>80</sup> Se IAF 2014:26, s. 14.

<sup>81</sup> Kammarrätten i Stockholm mål nr 5115-07, mål nr 6612-07 och mål nr 450-07 samt Kammarrätten i Göteborg mål nr 5671-08.

såsom den är formulerad i 3 § ALF, innebär bara en komplettering av vilka som har rätt till ersättning och inte en begränsning som följer av bestämmelserna om tillämplig lagstiftning enligt avdelning II i förordning 883/2004. Genom att endast tillämpa ALF kan perioder av medlemskap under arbete i en annan medlemsstat, då svensk lag inte är tillämplig, ligga till grund för uppfyllandet av medlemsvillkoret. Det gäller så länge medlemsvillkoret uppfylls i Sverige vid tidpunkt för arbetslöshetens inträde. 3 § ALF säger inget om att svensk lag behöver vara tillämplig under hela den period som ligger till grund för uppfyllandet av medlemsvillkoret.

Som redogörs för i avsnitt 24.3.2 ger ett medlemskap i en arbetslöshetskassa i sig inte något försäkringsskydd i Sverige, utan försäkringsskyddet kommer av förvärvsarbete i Sverige. Det finns därmed inget hinder att kvarstå som medlem i en arbetslöshetskassa under arbete i en annan medlemsstat, vilket HFD också fastslog i RÅ 2008 ref. 90. Domstolen argumenterade att medlemskap i en arbetslöshetskassa är en associationsrättslig fråga som inte omfattas av regleringen i förordningen. Om en medlemsperiod i en arbetslöshetskassa hade varit en försäkringperiod enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004, hade medlemskapet i en arbetslöshetskassa sannolikt inte enbart varit en associationsrättslig fråga. Om däremot en period av enbart medlemskap i en arbetslöshetskassa då svensk lag inte är tillämplig, och därmed inget försäkringsskydd enligt 12 § ALF föreligger, kan ligga till grund för uppfyllt medlemsvillkor medför den perioden i praktiken ett försäkringsskydd för den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen. En sådan tillämpning strider enligt min bedömning mot principen om ett lands lagstiftning enligt förordning 883/2004.

Bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i förordning 883/2004 är tydliga. En person kan enligt artikel 11.1 endast omfattas av en medlemsstats lagstiftning åt gången. En medlemsstat kan under vissa förutsättningar frånga denna princip och vara mer generös vad gäller tillgång till förmåner. Men som beskrivs i avsnitt 23.4 har frångåendet av principen om en behörig stat i EU-domstolens rättspraxis enbart rört familjeförmåner och ålderspensionsförmåner. Det finns därmed enligt min bedömning inget stöd i unionsrätten för att låta personer som tidigare har arbetat i Sverige omfattas av den frivilliga delen av arbetslöshetsförsäkringen under arbete i en annan medlemsstat då de omfattas av det arbetslandets arbetslöshetsförsäkring.

Vid ansökan om ersättning efter kvarstående medlemskap under arbete i tredje land som Sverige inte har något avtal om social trygghet med, är som beskrivs i avsnitt 17.1 enbart svensk lag tillämplig. En sådan gränsöverskridande situation bör därmed hanteras på samma sätt som ett uppehåll i förvärvsarbete i Sverige, som inte utgör överhoppningsbar tid, vid en icke gränsöverskridande situation. Har arbetet utomlands varat kortare tid än 6 månader, och där arbetet inte kan jämföras med förvärvsarbete i Sverige, kan ett arbetsvillkor efter återvändning till Sverige uppfyllas om arbetet utomlands föregåtts av minst 6 månaders arbete i Sverige. Medlemstiden under arbetet utomlands kan då ligga till grund för uppfyllandet av medlemsvillkoret.<sup>82</sup> Har arbetet varat längre än 6 månader bryts försäkringsskyddet, och ett nytt arbetsvillkor behöver uppfyllas innan arbetslöshetsersättning kan beviljas.

#### **24.3.5 Villkor om medlemskap i en arbetslöshetskassa inget problem**

Varje medlemsstat kan enligt unionsrätten i princip ha vilka villkor för rätt till ersättning som helst, så länge villkoren inte är diskriminerande gentemot personer som rör sig över gränser. Varje medlemsstat fastställer även nivån på försäkringsskyddet, det vill säga hur hög ersättning som betalas ut och under vilka villkor. Jag bedömer att ett krav på medlemskap i en arbetslöshetskassaför att kunna få inkomstrelaterad ersättning, som Sverige och våra nordiska grannländer Danmark och Finland har, är förenligt med unionsrätten. Det gäller så länge inte personer som kommer till Sverige för att arbeta förhindras från att kunna bli medlemmar eller missgynnas på annat sätt när samordningsförordningen tillämpas. Nuvarande 64-årsregel, som beskrivs i avsnitt 24.1.3, är dock en sådan regel som förhindrar tillgång till den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen. Den bestämmelsen är därmed inte tillämplig för 64-åringar från någon annan EU/EES-stat som börjar arbeta i Sverige (se vidare avsnitt 24.3.6). I övrigt anser jag att det inte finns någon konflikt mellan medlemsvillkoret i 7 § ALF och samordningsförordningen. För den som träder in i en arbetslöshetskassa efter arbete i en annan med-

<sup>82</sup> Något sådant mål har så vitt jag känner till inte prövats i någon domstol, men det borde inte föreligga någon osäkerhet om detta.

lemsstat kan medlemsvillkoret, som beskrivs i avsnitt 24.1.1 och 24.3.3, vid behov uppfyllas genom sammanläggning av perioder.

### 24.3.6 Inträde i en arbetslöshetskassa efter arbete utomlands

För sammanläggning av perioder för att uppfylla medlemsvillkoret vid arbetslöshet krävs att den migrerande arbetstagaren har ansökt om och beviljats inträde som medlem i en arbetslöshetskassa. I dag är detta enligt 34 § LAK inte möjligt för personer som fyllt 64 år. För personer som är yngre än 64 år, är inträde i en arbetslöshetskassa möjligt om de arbetar eller senast arbetade inom det verksamhetsområde som arbetslöshetskassans verksamhet omfattar. För en helt arbetslös gränsarbetare eller sällanhemvändare som återvänder till Sverige efter att arbetet upphört i arbetslandet kan inträde beviljas i den arbetslöshetskassa vars verksamhetsområde närmast motsvarar den sysselsättning den sökande hade i arbetslandet.<sup>83</sup> Inträde är vidare inte möjligt om en person är medlem i en annan arbetslöshetskassa. Detta har i åtminstone ett ärende hos en arbetslöshetskassa tolkats som att en person som är medlem i en dansk arbetslöshetskassa inte har rätt till inträde i en svensk arbetslöshetskassa.<sup>84</sup>

Inträde beviljas, vid en korrekt ansökan, första dagen i den kalendermånad när ansökan gjordes, enligt 34 § LAK. För rätt till inkomstrelaterad ersättning vid sammanläggning krävs, eftersom medlemsvillkoret enligt praxis ska uppfyllas sammanhängande, att den sökande lyckas att omedelbart gå över från arbetslöshetsförsäkringen i sitt gamla arbetsland, till arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassan i Sverige. Däremellan får inte finnas någon period som inte är en försäkringsperiod eller likvärdig period, eller anställningsperiod eller period av verksamhet som egenföretagare. Av EU-domstolens dom i målet *Klaus* följer dock att ett kort förvärvsavbrott när en arbetstagare flyttar sina ägodelar från det ena landet till det andra kan anses som vanligt förekommande och natur-

---

<sup>83</sup> IAF:s föreskrift (IAFFS 2016:2) om ändring i inspektionens föreskrifter (IAFFS 2015:1) om övergång mellan stater.

<sup>84</sup> Se Kammarrätten i Göteborg mål nr 1715-16. Domen meddelades den 13 december 2016 och har vid skrivande stund inte vunnit laga kraft.

ligt vid flytt mellan olika medlemsstater, och bör därför inte leda till ett avbrott av försäkringsskyddet.<sup>85</sup>

För en migrerande arbetstagare innebär dock denna tillämpning att för att behålla sin rätt till inkomstrelaterad ersättning behöver han eller hon ansöka om inträde till en arbetslöshetskassa där han eller hon har rätt till inträde, i tid så att inträde kan beviljas i direkt anslutning till att personen slutar omfattas av det tidigare arbetslandets arbetslöshetsförsäkring. Vid ansökan till en arbetslöshetskassa dit den sökande inte har rätt till inträde, på grund av att den sökande inte arbetar eller senast arbetade inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde, avslås ansökan. Den sökande kan då få information från arbetslöshetskassan om vilken eller vilka arbetslöshetskassor vars verksamhetsområde han eller hon tillhör. Handläggningen innan ansökan avslås kan dock ta tid, varpå ett månadsskifte kan hinna passera. Det är därefter omöjligt för den sökande att reparera den skada som åsamkats hans eller hennes inkomstrelaterade ersättningsskydd. Vid ett försenat inträde i rätt arbetslöshetskassa efter ett sådant avslag måste därför både ett nytt medlemsvillkor och ett nytt arbetsvillkor upparbetas för rätt till inkomstrelaterad ersättning. Detta då enligt 7 § ALF arbetsvillkoret ska vara uppfyllt efter det senaste inträdet i en arbetslöshetskassa, utöver att medlemstiden ska uppgå till minst 12 månader, för att inkomstrelaterad ersättning ska kunna utgå.

Detta förfarande gör det betydligt svårare för en migrerande arbetstagare, som inte är väl insatt i de svenska arbetslöshetskassornas verksamhetsområden, och som inte har ett arbete från första dagen när han eller hon kommer till Sverige, att uppfylla villkoren för att behålla sitt inkomstrelaterade försäkringsskydd.

Det har också betydelse vilken dag i en kalendermånad som personens försäkringsskydd i arbetslandet upphör. En person vars anställning och försäkringsskydd upphör i slutet av en månad, men inte den sista i en månad, har betydligt kortare tid på sig att gå med i en arbetslöshetskassa i Sverige än en person vars anställning och försäkringsskydd upphör den sista i en kalendermånad.

---

<sup>85</sup> Se Generaladvokatens yttrande i mål nr C-482/93 *Klaus*, ECLI:EU:C:1995:197, punkt 13.



## Inträde efter arbete i Norden

Enligt den nordiska sociala konventionens<sup>86</sup> artikel 10, den så kallade femårsregeln, kan en person som ansöker om medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa få undantag från kravet om en fullgjord period i landet, enligt artikel 61.2 i förordning 883/2004, inom fem år från det datum då han eller hon lämnade den svenska arbetslöshetsförsäkringen för att arbeta i ett annat nordiskt land. För att femårsregeln ska kunna tillämpas krävs det enligt artikel 8 i det administrativa avtalet om tillämpningen av konventionen att ansökan om medlemskap i arbetslöshetskassa gjorts inom åtta veckor från den tidpunkt då den sökande upphörde att vara försäkrad i det land som han eller hon har flyttat från.

Regeln har kritiserats då den tolkats som så att det krävs att en person *flyttar* mellan två nordiska länder för att den ska vara giltig.<sup>87</sup> För en gränsarbetare, som omfattas av förordningens artikel 65.5 a, behövs inte undantaget i konventionens artikel 10 från kravet om en fullgjord period enligt förordningens artikel 61.2, eftersom gränsarbetare har ett sådant undantag direkt i artikel 61.2. Frågan om gränsarbetare omfattas av konventionens artikel 10 har ändå lyfts, och utreddes av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Frågan fick dock i betänkandet inget ordentligt svar, då det vid tillfället för när betänkandet lades fram gjordes en översyn av den nordiska sociala konventionen och ett nytt förslag till konvention presenterades i anslutning till att utredningens delrapport publicerades. Utredningen gjorde dock bedömningen att det var angeläget att frågan om vilken personkrets som skulle omfattas av femårsregeln skulle tydliggöras inom ramen för översynen av konventionen.<sup>88</sup> Efter översynen ser dock femårsregeln i dag, i allt väsentligt, likadan ut som den gjorde i den tidigare konventionen.<sup>89</sup>

Anledningen till att gränsarbetare skulle vilja omfattas av den nordiska konventionens femårsregel, har inte så mycket att göra med undantaget från fullgjorda försäkringsperioder enligt artikel 61.2, utan mer att göra med det administrativa avtalet som reglerar hur regeln ska tillämpas. I det administrativa avtalet framgår enligt arti-

---

<sup>86</sup> Lag (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet.

<sup>87</sup> Tolkningen att det krävs att den sökande måste ha flyttat framgår av IAF:s regelsamling.

<sup>88</sup> SOU 2011:74, s. 71–72.

<sup>89</sup> Se lag (2004:114) om nordisk konvention om social trygghet, artikel 12.

kel 8 att för att artikel 10 i konventionen ska kunna tillämpas ska ansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa ske inom åtta veckor från det att försäkringstillhörigheten upphört att gälla i frånflyttningslandet. Dels implicerar lydelsen ”frånflyttningslandet” att regeln gäller endast när en person flyttar från ett nordiskt land till ett annat, även om detta inte framgår tydligt av artikeln i konventionen. Dels har lydelsen i det administrativa avtalet tolkats som så att om ansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa enligt femårsregeln sker inom åtta veckor från det att försäkringstillhörigheten upphört att gälla ifrån flyttningslandets kan inträde i arbetslöshetskassan beviljas retroaktivt så att försäkringsperioden blir sammanhängande, så länge den retroaktiva medlemstiden inte blir längre än åtta veckor. Detta trots att det administrativa avtalet inte uttryckligen reglerar någon rätt till retroaktivt medlemskap.

Om gränsarbetare då inte omfattas av personkretsen som berörs av artikel 10 i konventionen, kan de inte heller ges rätt till retroaktivt medlemskap, så som artikel 8 i det administrativa avtalet tolkats, om de skulle behöva ett sådant för att behålla sitt inkomstrelaterade försäkringsskydd. Det innebär att gränsarbetare har en kortare tidsram för att hinna gå med i en svensk arbetslöshetskassa efter arbete i ett annat nordiskt land, för att kunna behålla sin rätt till inkomstrelaterad ersättning, än vad en person i samma situation som inte är gränsarbetare har.

#### 24.4 Överväganden och förslag

Syftet med våra förslag är att tydligare reglera den svenska arbetslöshetsförsäkringen med avseende på vad som gäller för arbetstagare som rör sig till och från Sverige. Jag har formulerat förslagen på ett sådant sätt att de ska vara allmängiltiga, och gälla för alla som omfattas av den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Jag har medvetet valt att inte lägga förslag som endast berör gränsarbetare eller andra identifierbara rörliga grupper. Detta för att undvika särlösningar, och för att hålla regelverket så enkelt och tydligt som möjligt. Jag har också lagt särskild vikt vid medlemskapet i arbetslöshetskassan som en central del av den svenska arbetslöshetsförsäkringen, och beaktat detta i framtagande av förslagen. Min tolkning av direktiven i den delen innebär att jag särskilt beaktat att medlemskapet ska värnas vid

arbete i Sverige, samt att medlemskapet ska vara attraktivt för de personer som kommer till Sverige för att arbeta.

#### 24.4.1 Översyn av lagen om arbetslöshetsförsäkringens konstruktion

**Bedömning:** Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringens konstruktion bör ses över, för att förtydliga vilket försäkrings-skydd lagen ger.

**Skälen för bedömningen:** Av föregående avsnitt framgår att jag tolkar vissa samordningsbestämmelser i förhållande till de nationella bestämmelserna i ALF annorlunda än vad arbetslöshetskassorna gör. Avsikten med analysen är inte att rikta någon kritik mot arbetslöshetskassorna, utan avser att belysa de svårigheter som finns att under rådande omständigheter tolka förordningens bestämmelser. Min bedömning är, som framgår av avsnitt 24.3, att grunden till den osäkerhet som finns är att det i ALF saknas tydliga bestämmelser om vem som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen och när försäkringen ger ett skydd.

Enligt 1 § ALF omfattar arbetslöshetsförsäkringen både arbetstagare och företagare. Av författningskommentarerna till denna portalparagraf framgår endast att den delen av paragrafen anger omfattningen av arbetslöshetsförsäkringen.<sup>90</sup> Definitionen av företagare och när personen upphör att anses som företagare finns i 34–35 a §§. Någon definition av arbetstagare finns inte i ALF. Inte heller framgår när arbetslöshetsförsäkringen börjar gälla och när den upphör. Det kan jämföras med konstruktionen av socialförsäkringsbalken (SFB) som innehåller särskilda bestämmelser om vem som omfattas av svensk socialförsäkring. Bland annat följer av 6 kap. 6 § SFB att den som arbetar i Sverige är försäkrad för arbetsbaserade förmåner som sjukpenning, arbetsskadeersättning och inkomstrelaterad ålderspension. För arbetstagare börjar försäkrings-skyddet enligt 6 kap. 8 § första stycket SFB gälla redan den första anställningsdagen, och för egenföretagare från den dag när arbetet har påbörjats i Sverige. Försäkringen upphör enligt 6 kap. 8 § andra

<sup>90</sup> Prop. 1996/97:107.

stycket att gälla tre månader efter att arbetat har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll (efterskyddstid), eller tidigare än så om den enskilde börjar arbeta i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring i det landet eller om det finns andra särskilda skäl (se vidare avsnitt 18.4). För att sedan kunna beviljas ersättning krävs dessutom att förmånsvillkoren för respektive förmån uppfylls. SFB reglerar med andra ord under vilka perioder en enskild är försäkrad. ALF däremot innehåller endast villkor för rätt till ersättning, motsvarande förmånsvillkoren i SFB, och försäkringsskyddet och efterskyddstiden följer endast indirekt av ersättningsvillkoren. I jämförelse med SFB saknar således ALF en nivå i lagstiftningen. Jag anser att en liknande konstruktion av ALF vore eftersträvansvärd.

I det här sammanhänget kan det vara värt att förtydliga att jag inte ser SFB som ett rättesnöre för hur lagstiftningar om sociala trygghetssystem bör byggas upp. Varje lagstiftning har sin egen natur och det kan finnas både historiska och sakliga skäl för att konstruera lagstiftningar på olika sätt. Men samordningen med unionsrätten blir mycket enklare om lagstiftningen är uppbyggd så att det också tydligt framgår vem som omfattas av den och när. Jag skulle vilja hävda att unionsrätten, särskilt bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i avdelning II i förordning 883/2004, förutsätter att det finns nationella bestämmelser om vem som omfattas av försäkringen.

Under utredningsarbetet har jag övervägt att i de inledande bestämmelserna i ALF införa vissa förtydliganden om vilket försäkringsskydd arbetslöshetsförsäkringen enligt min uppfattning ger redan i dag. Men att i ALF med nuvarande konstruktion formulera ett sådant försäkringsskydd som i dag både är direkt och indirekt, såsom beskrivs i avsnitt 24.3.2 och 24.3.3, anser jag inte vore lämpligt utifrån enbart gränsöverskridande situationer. Det skulle vara svårt överblicka konsekvenserna av ett sådant förslag. För att komma till rätta med de problem som finns, behövs nationella bestämmelser om vem som omfattas av försäkringen och när. Med hänvisning till bedömningsprocessen, som beskrivs i avsnitt 17.1, skulle ALF behöva en nivå ovanför villkoren för rätt till ersättning som reglerar just villkoren för att omfattas av försäkringen. Det är dock en större fråga som bör belysas ur ett helhetsperspektiv. Jag avstår därför för att lämna några sådana förslag, och efterfrågar i stället en översyn av hela lagstiftningen.

Vid en sådan översyn kan det även övervägas att göra arbetslöshetsförsäkringen till två försäkringar. Om den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen vore en egen försäkring, skulle medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa rimligen vara ett villkor för att *omfattas* av den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen. Med en sådan konstruktion skulle medlemskapet definiera försäkringsskyddet, liknande den danska arbetslöshetsförsäkringen, och därmed bli en försäkringsperiod enligt artikel 1 t) i förordning 883/2004. Då skulle det inte råda några tvivel om att fullgjorda anställningsperioder och perioder av verksamhet som egenföretagare, i exempelvis Danmark, med rådande utformning av artikel 61.1 i förordning 883/2004, inte skulle kunna sammanläggas med försäkringsperioder för den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen. Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen skulle i princip kunna vara densamma som i dag. I enbart nationella ärenden bedömer jag att en sådan förändring inte heller skulle behöva innebära någon skillnad jämfört med i dag.

Även utan en sådan strukturell förändring vore det önskvärt att se över begreppen grundförsäkring respektive inkomstbortfallsförsäkring. Begreppen skapar en viss osäkerhet huruvida arbetslöshetsförsäkringen är en eller två försäkringar, trots att förarbetena tydligt pekar på att arbetslöshetsförsäkringen är *en* försäkring. Vid en översyn av lagstiftningen och dess försäkringsskydd, bör det åtminstone övervägas om dessa begrepp är ändamålsenliga.

Slutligen anser jag det vara problematiskt med en försäkring som i så stor utsträckning bygger på praxis och föreskrifter, som är fallet med den svenska arbetslöshetsförsäkringen. En sådan konstruktion försvårar dels möjligheten för en enskild att förstå vilket försäkringsskydd försäkringen ger, dels tillämpningen för handläggare på arbetslöshetskassorna. Ett syfte med en översyn bör även vara att överföra en del av den praxis som finns till lagstiftning.

#### 24.4.2 Tydliggörande gällande medlemskap i arbetslöshetskassa under arbete utomlands

<p><b>Förslag:</b> Vid prövning av medlemsvillkoret enligt 7 § ALF får månader av medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa under arbete utomlands, då svensk lagstiftning enligt förord-</p>
---

ning 883/2004 eller andra av Sverige ingångna avtal om social trygghet inte är tillämplig, inte beaktas.

**Skälen för förslaget:** Det är enligt min bedömning inte rimligt att den svenska arbetslöshetsförsäkringen ska erbjuda försäkringskydd under tid med arbete då en annan medlemsstats lagstiftning är tillämplig. Bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i förordning 883/2004 är tydliga. En person kan enligt artikel 11.1 endast omfattas av en medlemsstats lagstiftning åt gången. Försäkrings-tillhörigheten till en annan EU/EES-stat eller Schweiz bryts när en person börjar arbeta i Sverige och enligt artikel 11 därmed ska omfattas av svensk lagstiftning, och vice versa.

Förordning 883/2004 innebär i sig en lösning för de som arbetar utomlands i perioder och behöver tillgodoräkna sig den tiden för att uppbära ersättning i Sverige, genom principen om sammanläggning. Om en person som i Sverige ansöker om arbetslöshetsersättning, och under ramtiden har arbetat i en annan medlemsstat, kan dessa perioder användas för att uppfylla villkoren för rätt till ersättning i ALF. Som beskrivs i avsnitt 24.3.3 gäller det enligt min bedömning såväl arbetsvillkoret som medlemsvillkoret, vare sig arbetet utomlands intygas som försäkringsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare

Den praxis vad gäller kvarstående medlemskap som uppstått efter RÅ 2008 ref. 90, som i praktiken innebär att en person kan säkerställa att han eller hon omfattas av den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen i Sverige efter arbete utomlands genom att fortsätta betala medlemsavgift till arbetslöshetskassan i Sverige, bryter enligt min uppfattning gentemot syftet med samordningsförordningen (se avsnitt 24.3.4). Denna situation bör därför regleras i lag.

Medlemskap i en arbetslöshetskassa bygger på frivillighet, och ska enligt mig så också fortsätta göra. Jag menar ändå att arbetslöshetskassor inte är vilka föreningar som helst, utan de ska enligt 3 § LAK ha till ändamål att ge sina medlemmar ersättning vid arbetslöshet. Det framstår därför som tydligt av lagstiftningen att det allt annat överskuggande syftet med ett medlemskap i en arbetslöshetskassa bör vara rätten till inkomstrelaterad ersättning. Det bör därför inte föreligga några oklarheter kring under vilka

omständigheter ett medlemskap också uppfyller det syftet. Jag anser därför att detta bör förtydligas i lagstiftningen.

Jag föreslår att det tydligt skrivs in i medlemsvillkoret i ALF att månader med medlemskap i en arbetslöshetskassa i Sverige under arbete utomlands då svensk lag inte är tillämplig, inte får ingå vid prövning av om medlemsvillkoret är uppfyllt.

Regleringen innebär att incitamenten för att kvarstå som medlem under arbete i en annan EU/EES-stat eller stat med vilken Sverige har ingått avtal om social trygghet för att säkerställa det inkomstrelaterade försäkringsskyddet i Sverige, minskar.<sup>91</sup> Förslaget innebär att rätten till inkomstrelaterad ersättning efter arbete utomlands ska säkerställas genom att personen, enligt bestämmelserna om tillämplig lagstiftning, omfattas av det andra landets arbetslöshetsförsäkring under arbetet utomlands. Det arbetet kan då beaktas för uppfyllande av medlemsvillkoret vid ansökan om ersättning i Sverige om övriga villkor är uppfyllda.

Förslaget innebär att frågan kan uppkomma gällande en månad med medlemskap då personen delvis arbetat utomlands och inte omfattats av svensk lagstiftning. Min bedömning är att medlemskap under en månad som delvis omfattats av svensk lagstiftning ska kunna ingå vid prövningen av medlemsvillkoret. Det kan till exempel röra sig om kulturarbetare och timanställda som har korta arbetsperioder i Danmark och som i dag inte ansöker om medlemskap i dansk arbetslöshetskassa i och med att de har betalat medlemsavgift hela månaden i Sverige. En sådan månad anser jag skulle kunna beaktas vid ansökan om ersättning efter återkomst till Sverige.

Tillsammans med de övriga föreslagna förändringarna för att reglera inträdet i en arbetslöshetskassa efter arbete utomlands (se avsnitt 24.4.3), anser jag att regelverket lever upp till vad som krävs för att kunna tillämpa samordningsförordningen på ett rättvisande och konsekvent sätt.

Ett annat sätt att hantera kvarstående medlemskap vid arbete utomlands skulle kunna vara att helt enkelt inte tillåta sådana, genom att i LAK införa krav på utträde eller automatisk uteslutning ur en arbetslöshetskassa vid arbete utomlands. Jag ser dock

---

<sup>91</sup> Förslaget påverkar inte kvarstående medlemskap under arbete i tredje land, eftersom svensk lag är tillämplig om inget annat är avtalat (se avsnitt 17.1) i kombination med att ALF inte innehåller några tydliga bestämmelser om vem som omfattas av försäkringen och när den ger ett skydd.

inte denna lösning som särskilt lämplig. Det skulle påföra både arbetslöshetskassorna och deras medlemmar administration genom att begära och bevilja in- och utträden. Det skulle vidare kunna innebära tveksamheter om vad som gäller om en sådan medlem inte träder ur och undgår uteslutning under arbetet utomlands. Därutöver tillkommer frågan om en sådan reglering också skulle innebära att arbetslöshetskassorna förväntas utföra kontroller för att kontrollera i vilket land deras medlemmar arbetar. Vidare bygger medlemskapet på frivillighet, och detta alternativ måste därför också hanteras föreningsrättsligt.

Ett ytterligare alternativ att hantera kvarstående medlemskap skulle kunna vara att införa möjligheten till att pausa sitt medlemskap under utlandsarbete. Med incitamentet att man under en sådan paus inte betalar någon medlemsavgift, skulle det vara attraktivt för personer som arbetar utomlands att höra av sig till sin arbetslöshetskassa och meddela sitt utlandsarbete. Det är möjligt att även ett pausat inträde skulle innebära administration för arbetslöshetskassorna. Medlemsavgiften för ett sådant pausat medlemskap borde i vilket fall kunna hållas betydligt lägre än medlemsavgiften för ett "aktivt" medlemskap. Det bör i vilket fall också tydliggöras att ett sådant pausat medlemskap inte heller kan ligga till grund för att uppfylla kravet om 12 månaders medlemskap i 7 § ALF. Syftet med att införa en sådan möjlighet till paus, skulle därmed vara att undvika administration kring utträde och efterföljande inträde när personen återvänder till svensk arbetsmarknad. Vidare skulle ett pausat medlemskap kunna återupptas, även om personen under utlandsarbetet eller efter utlandsarbetet tappat sin anknytning till arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Om personen inte i rimlig tid återknutit kontakten till sitt verksamhetsområde efter att medlemskapet återupptagits efter en sådan paus, skulle arbetslöshetskassan kunna använda den lagstiftning som redan finns i 37–39 §§ LAK för att överväga om en sådan medlem skulle uteslutas.

En sådan möjlighet till paus av medlemskapet innebär dock ändå viss administration för arbetslöshetskassorna och den enskilde. Risk finns också att det skulle kunna uppfattas som att ett aktivt medlemskap under utlandsarbete, där medlemmen erlagt avgift, därmed är en slags frivillig möjlighet att stå kvar i den svenska



arbetslöshetsförsäkringen under sitt utlandsarbete. Det ser jag som i hög grad icke önskvärt.

#### 24.4.3 Rätt till inträde i en svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands

**Förslag:** När en inträdesansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa beviljas, efter arbete i en annan EU/EES-stat, Schweiz eller en stat som Sverige har ingått avtal om arbetslöshetsförsäkring med, ska inträdet anses ha skett så att medlemmen omfattas av det inkomstrelaterade skyddet i arbetslöshetsförsäkringen i anslutning till att försäkringsskyddet upphör i det andra landet, dock som längst åtta veckor innan ansökan om medlemskap gjordes.

En sökande, som ansökt till en arbetslöshetskassa inom vars verksamhetsområde han eller hon inte arbetar eller inte vid det senaste arbetstillfället arbetade inom, och som därför nekats inträde, ska om ansökan till en annan arbetslöshetskassa görs inom tre veckor, och inträde beviljas, kunna få räkna inträdet från det datum som ansökan till den första arbetslöshetskassan gjordes.

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har inte den som är medlem i en annan svensk arbetslöshetskassa.

#### Skälen för förslagen

Sveriges arbetslöshetsförsäkring skiljer sig från många andra medlemsstaters, i det att den delvis är frivillig. Det frivilliga medlemskapet i en arbetslöshetskassa medför väsentliga rättsverkningar för den enskilde. Reglerna om inträde i och utträde ur en arbetslöshetskassa har därför reglerats i lag.

Det ställs stora krav på den som kommer till Sverige för att arbeta, vad gäller att själv söka information om arbetslöshetsförsäkringen i Sverige och fatta beslut om att ansluta sig även till den frivilliga försäkringen. Många arbetslöshetskassor informerar därför om arbetslöshetsförsäkringen även på engelska på sina hemsidor, för att underlätta för migrerande arbetstagare att ta del av regelverket kring den frivilliga försäkringen.

En person kan i den svenska arbetslöshetsförsäkringen mista rätten till inkomstrelaterad ersättning på grund av en kort period utan medlemskap vid sammanläggning av perioder, om det mellan de perioder som sammanläggs finns en kort period som varken är försäkringsperiod eller likvärdig med en försäkringsperiod med nuvarande tillämpning av artikel 61 i förordning 883/2004. Därför är det viktigt att regleringen kring in- och utträde ur en arbetslöshetskassa är tydlig och begriplig. Detta gäller såväl vid gränsöverskridande situationer som vid icke gränsöverskridande situationer. Jag tolkar i det här avseendet en gränsöverskridande situation som en situation då det vid ansökan om inträde i en arbetslöshetskassa eller ersättning från arbetslöshetsförsäkringen krävs att perioder från en annan medlemsstat beaktas för att uppfylla något eller några av villkoren för inträde, arbetsvillkoret, eller medlemsvillkoret.

Jag menar att det är viktigt att värna medlemskapet i arbetslöshetsförsäkringen. Det framgår också av utredningens direktiv<sup>92</sup> att medlemskapet är en central del av arbetslöshetsförsäkringen, och att utgångspunkten för eventuella förslag bör vara att bevara medlemskapet. Det är också viktigt att värna legitimiteten för medlemsvillkoret i försäkringen, i förhållande till alla som valt att bli medlemmar eller att stå utanför den inkomstrelaterade försäkringen. Medlemsvillkoret är dock inte menat att vara en dold fallgrop för den enskilde, och ska så heller inte vara.

Villkoret om medlemskap i en arbetslöshetskassa i minst 12 sammanhängande månader för att kunna beviljas inkomstrelaterad ersättning syftar bland annat till att värna försäkringsmässigheten i försäkringen, det vill säga förhindra att personer träder in i den frivilliga försäkringen först när de blir arbetslösa. Det är viktigt att påpeka att det syftet inte kan upprätthållas gentemot gränsarbetare, såsom samordningsförordningen ser ut i dag. Gränsarbetare ska i dag enligt förordningen omfattas av arbetslandets lagstiftning under tiden de arbetar. De har därför enligt förordningen ingen försäkringsmässig anledning att vara medlemmar i en arbetslöshetskassa i Sverige, om de bor men inte arbetar här. Vid arbetslöshet ska de sedan trots detta ansöka om ersättning från bosättningslandet, vilket innebär att de därför också bör ha rätt till inträde i en svensk arbetslöshetskassa vid arbetslöshet. Om de då vill ha inkomstrelaterad ersättning från

---

<sup>92</sup> Se bilaga 1.

Sverige måste de gå med i en arbetslöshetskassa i samband med att de blir arbetslösa och ansöker om ersättning. Alltså precis tvärtom syftet med medlemsvillkoret.

Syftet med medlemsvillkoret är vidare att se till att många har anledning att betala medlemsavgift, och därmed bidra till finansieringen av försäkringen. Vad gäller gränsarbetare och andra migrerande arbetstagare anser jag det därför vara viktigt, när de både har rätt och anledning att bli medlemmar i en arbetslöshetskassa i Sverige, att reglerna kring inträdet också gör det lätt för dessa grupper att bli medlemmar.

Jag ser en risk att personer som skulle vilja försäkra sig mot arbetslöshet på inkomstrelaterad nivå går miste om den möjligheten på grund av dels brist på kunskap om den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassornas verksamhetsområden, dels konstruktionen av den inkomstrelaterade försäkringen vad gäller kravet på ett sammanhängande medlemskap som innebär att endast några dagars försenat inträde i en arbetslöshetskassa kan innebära att en sökande går miste om rätten till inkomstrelaterad ersättning.

Jag anser att det därför finns skäl att se över reglerna vid inträde i en arbetslöshetskassa efter arbete utomlands för att säkerställa en likabehandling oavsett vilken arbetslöshetskassa som handlägger ansökan, men också för att göra medlemskapet i en arbetslöshetskassa mer attraktivt och tillgängligt för personer som kommer eller återvänder till Sverige efter arbete utomlands.

### **Åttaveckorsregel – läkning vid sent inträde i en arbetslöshetskassa**

En person som söker sig till Sverige efter arbete utomlands och som inte har något arbete och som inte heller är en helt arbetslös gränsarbetare med bosättning i Sverige som omfattas av samordningsförordningen, har inte rätt till inträde i en svensk arbetslöshetskassa. För att kunna bli medlem i en arbetslöshetskassa måste den personen börja arbeta i Sverige. Detta anser jag är rimligt. Dock uppstår situationen att även om personen relativt snabbt efter ankomst till Sverige hittar en sysselsättning och då går med i en arbetslöshetskassa, så kommer personen inte vara berättigad till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet innan personen upparbetat 12 månaders medlemskap, om det innan inträdet i arbetslöshetskassan fanns en för-

säkrad period från det land som personen tidigare omfattades av den sociala tryggheten i.

Enligt ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm<sup>93</sup> kan dock tre dagars avbrott mellan en tidigare försäkringsperiod eller period som likställs med en försäkringsperiod, och en medlemsperiod i en svensk arbetslöshetskassa, om den sökande gjort vad som stod i dess makt för att undvika ett sådant avbrott, bortses ifrån. Domen har lett till att arbetslöshetskassorna kan tillåta kortare avbrott då en person inte omfattas av något lands arbetslöshetsförsäkring. Förfarandet kallas med ett vardagligt uttryck ”länkning”<sup>94</sup>. En sådan länkning anser jag också kan motiveras med hänvisning till målet *Klaus* i EU-domstolen, även vad gäller arbetslöshetsförmåner.<sup>95</sup>

Även PSFU diskuterade i ett delbetänkande hur kortare sådana avbrott, då en person inte omfattas av något lands försäkringsperiod eller period som likställs med försäkringsperiod, skulle kunna undvikas för att bevara personernas rätt till en inkomstrelaterad ersättning. Utredningen diskuterade alternativet att överlåta till arbetslöshetskassorna och domstolarna att avgöra hur långt ett sådant uppehåll får vara för att inte betraktas som ett avbrott, men menade att det kunde skapa olika tillämpning och osäkerhet för den enskilde, varför en lagändring var att föredra. Utredningen föreslog därför en bestämmelse om att inträdet i en arbetslöshetskassa för dem vars rätt till arbetslöshetsförmåner skulle bedömas med stöd av förordning 883/2004, skulle anses ha skett tidigast första dagen i månaden innan den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes.<sup>96</sup>

Enligt en rapport från IAF<sup>97</sup> ”läker” i dag vissa arbetslöshetskassor sådana avbrott på upp till 30 dagar. Enligt samma rapport varierar det mycket mellan arbetslöshetskassorna, då vissa kassor inte ”läker” avbrott över huvud taget. Den ovan nämnda kammarrättsdomen har således lett till den olika tillämpning och osäkerhet för den enskilde som PSFU såg en risk för redan 2011. Behovet att lagreglera detta förfarande kvarstår således.

<sup>93</sup> Kammarrätten i Stockholm mål nr 859-09.

<sup>94</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5, s. 24.

<sup>95</sup> Se Generaladvokatens yttrande i mål nr C-482/93 *Klaus*, ECLI:EU:C:1995:197, punkt 13.

<sup>96</sup> SOU 2011:74, s. 88–89.

<sup>97</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5, s. 24.

Jag anser vidare att det finns skäl att vara generös vad gäller bibehållande av ett inkomstrelaterat skydd i arbetslöshetsförsäkringen efter arbete i ett annat land, för att bland annat uppmuntra till medlemskap i arbetslöshetskassan för personer som kommer till Sverige efter att ha arbetat utomlands. Enligt rapporten<sup>98</sup> från IAF är en anledning till att grundersättning betalas ut vid arbetslöshet där någon form av sammanläggning gjorts för att uppfylla villkoren för ersättning, att personen som ansökt om ersättning inte är medlem i en arbetslöshetskassa. IAF uppskattade att cirka 30 procent av sammanläggningsärendena i urvalet som endast fått grundersättning vid arbetslöshet, aldrig gick med i en arbetslöshetskassa. Cirka 50 procent hade gått med i en arbetslöshetskassa, men inte i tid för att kunna vara berättigade till inkomstrelaterad ersättning. Endast cirka 12 procent hade gått med i en arbetslöshetskassa i tid, men av andra anledningar ändå inte kunnat uppfylla medlemsvillkoret för inkomstrelaterad ersättning. Det framstår således som att det är många av de migrerande arbetstagarna som vill gå med i en arbetslöshetskassa, men som av någon anledning inte hinner gå med i en arbetslöshetskassa i tid för att skydda sin rätt till inkomstrelaterad ersättning.

Jag föreslår därför en ny paragraf, 34 b § LAK, som tillåter retroaktivt medlemskap om ansökan inkommit inom åtta veckor efter att försäkringsskyddet i det andra landet upphört. Anledningen till valet om just åtta veckor, är att det överensstämmer med vad som framgår av det administrativa avtalet till den nordiska konventionen, där det slås fast att ansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa ska ske inom åtta veckor<sup>99</sup> räknat från det att försäkringstillhörigheten upphört att gälla i frånflyttningslandet för att femårsregeln ska kunna tillämpas. Regeln har varit tillämplig för dem som omfattas av den nordiska sociala konventions femårsregel under en längre tid, och hittills har man inte sett skäl att varken förlänga eller förkorta den tidsrymd som ges för att hinna med att bli medlem i en arbetslöshetskassa, varför den framstår som väl avvägd. Ur ett likabehandlingsperspektiv torde det inte heller vara

---

<sup>98</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5, bilaga 3.

<sup>99</sup> Det administrativa avtalet till den nordiska sociala konventionen, artikel 8.

lämpligt med olika tidsfrister för olika grupper av rörliga arbetstagare.

### **Ansökan till fel arbetslöshetskassa**

Vidare anser jag att det behövs en reglering som tar hänsyn till den uttryckliga viljan att gå med i en arbetslöshetskassa, även om ansökan på grund av otillräcklig kunskap eller information, skickas in till en arbetslöshetskassa där personen på grund av arbete utanför arbetslöshetskassans verksamhetsområde inte har rätt att bli medlem. Även i nationellt hänseende, så anser jag att det finns fog för att reglera situationer när en sökande ansökt till en arbetslöshetskassa som den inte har rätt att bli medlem i. Anledningen till det är framför allt att regelverket blir mer lättöverskådligt ju färre särregleringar det innehåller, samt att regelverket inte ska vara diskriminerande mot en person som inte är i en gränsöverskridande situation. Nationellt får dock regeln den konsekvensen att också en person som tidigare inte har arbetat, och som för första gången ansöker om inträde i en arbetslöshetskassa, kommer att kunna åberopa datumet för den ansökan vid ansökan till en andra arbetslöshetskassa. Det innebär i korthet att en person som ansöker till en arbetslöshetskassa dit han eller hon inte har rätt till inträde, och därefter ansöker till en arbetslöshetskassa där inträde beviljas, med hjälp av den föreslagna regeln snabbare kommer att kunna uppfylla medlemsvillkoret, jämfört med dagens lagstiftning. Detta ser jag som en fördel med förslaget.

Jag föreslår därför en ny paragraf, 34 a § LAK, som reglerar att en ansökan som inkommer till en arbetslöshetskassa från en sökande vars ansökan till en första arbetslöshetskassa avslagits på grund av otillräcklig anknytning till arbetslöshetskassans verksamhetsområde, och som skyndsamt efter avslaget ansöker till en andra arbetslöshetskassa, hos den andra arbetslöshetskassan ska behandlas som om den inkommit vid samma tidpunkt som den första ansökan inkom till den första arbetslöshetskassan. Ansökningsdatumet till den första arbetslöshetskassan kan med andra ord åberopas vid ansökan till den andra arbetslöshetskassan för att fastställa medlemsperiodens första dag. Denna förändring innebär dels att den andra arbetslöshetskassan måste få kännedom om när den första ansökan

från personen inkom till den första arbetslöshetskassan och när den avslags, dels att det bör definieras en tidsram för vad som anses vara skyndsamt.

Vad gäller informationen om de olika tidpunkterna för ansökan och avslag, anser jag att det skulle kunna räcka med att avslagsbeslutet skickas in till den andra arbetslöshetskassan tillsammans med ansökan till densamma. Jag ser därför inget behov för en översyn av sekretessregler mellan arbetslöshetskassorna, eftersom den sökande själv kan stå för underlagen som behövs. Vidare föreslår jag en tidsram om tre veckor från det att ansökan avslagits till det att den andra ansökan inkommer till den andra arbetslöshetskassan. Det kan diskuteras om det är en tillräcklig tidsram, eller om det är för lång tid. Syftet med regleringen är att ge en sökande som fått avslag, en möjlighet att kunna bevara sin rätt till inkomstrelaterad ersättning, eller att så snabbt som möjligt kunna upparbeta sin rätt till inkomstrelaterad ersättning. Samtidigt bygger medlemsvillkoret på ett kontinuerligt medlemskap. Möjligheten att kunna bli medlem i viss mån retroaktivt bör därför inte vara alltför generös. Till detta ska också läggas mitt förslag om en så kallad åttaveckorsregel, beskriven ovan, som jag anser kan återopas tillsammans med denna treveckorsperiod som föreslås här. För att det inte ska bli en alltför lång period som en person därmed retroaktivt kan återopa, har jag valt att föreslå en tidsram på tre veckor.

Jag föreslår vidare att denna regel endast ska gälla *en* ansökan bakåt i tiden, det vill säga det ska inte vara möjligt att ansöka till en tredje och en fjärde kassa, och vid den fjärde ansökan hänvisa till tidpunkten för den första ansökan.

Jag finner ingen anledning att reglera att medlemsavgift ska erläggas för hela den tid som medlemmen retroaktivt anses vara medlem. Det är en fråga för den enskilda arbetslöshetskassans stadgar.

### Samtida medlemskap i en dansk eller finsk arbetslöshetskassa

Slutligen föreslår jag att det i 34 § LAK förtydligas att den som är medlem i en annan *svensk* arbetslöshetskassa inte har rätt att bli medlem. Syftet med förändringen är endast att tydliggöra att medlemskap inte ska kunna nekas enbart på grund av samtida medlemskap i en dansk eller finsk arbetslöshetskassa. Att någon nekas inträde av

det skälet torde vara mycket ovanligt, så förtydligandet innebär i praktiken ingen förändring jämfört med i dag.

En person kan inte vara medlem i två arbetslöshetskassor samtidigt, vilket följer av 34 § LAK. Situationer kan dock uppstå när en person fortfarande omfattas av försäkringsskyddet och medlemskapet i en dansk eller finsk arbetslöshetskassa enligt nationella regler, men då förordningen pekar ut Sverige som behörig stat. En sådan situation beskrivs i målet från Kammarrätten i Göteborg, då en person genom att ta ut semester och flextid under slutet av sin anställning i Danmark kunde påbörja sitt arbete i Sverige innan anställningen i Danmark upphört.<sup>100</sup> Personen var således vid det tillfället anställd i två stater. Förutom det målet i kammarrätten finns fler liknande mål där en person nekats inkomstrelaterad ersättning hos en arbetslöshetskassa med anledning av medlemskap i en dansk arbetslöshetskassa då svensk lag var tillämplig.<sup>101</sup>

Som beskrivs i avsnitt 24.3.2 innebär medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa i sig inte något försäkringsskydd, varför det är möjligt att kvarstå som medlem vid resa från Sverige (se avsnitt 24.3.3). Med hänsyn tagen till bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i samordningsförordningen ser jag därmed ingen anledning att förhindra medlemskap, även om en person samtidigt är medlem i en dansk arbetslöshetskassa som ger ett försäkringsskydd i Danmark.

Vidare kan medlemskapet i den utländska arbetslöshetskassan vara reglerat på ett sådant sätt att det inte tar hänsyn till bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i förordning 883/2004. I fallet Danmark regleras utträdet så att det i normalfallet ska ske den sista i en månad. Utträde kan dock ske, och sker ibland, vid annat datum. Det är även så vid utträde ur en svensk arbetslöshetskassa, att en medlem som inte uppger något annat vanligen beviljas utträde den sista i en månad. En medlem som uppger att den önskar utträda snarast eller en specifik dag, beviljas dock i normalfallet utträde enligt sitt önskemål. Samtidigt är det tydligt enligt förordningen att tillämplig lagstiftning kan förändras under månadens alla dagar.

---

<sup>100</sup> Kammarrätten i Göteborg mål nr 1715-16. Domen meddelades den 13 december 2016 och har vid skrivande stund inte vunnit laga kraft.

<sup>101</sup> Se Kammarrätten i Göteborg mål nr 5119-10 och 5122-10.



För att undanröja risken för att sådana situationer som i målen från kammarrätten uppstår, även om det är ovanligt, anser jag att ett förtydligande ändå är motiverat. När regelverket för inträde i en arbetslöshetskassa ändå ses över i och med detta betänkande, är ett sådant förtydligande en enkel åtgärd för undanröja alla potentiella tveksamheter om vad som gäller vid samtida medlemskap i en dansk eller finsk arbetslöshetskassa, både gentemot handläggare på arbetslöshetskassorna och enskilda försäkringstagare.

#### 24.4.4 64-årsregeln bör tas bort

**Bedömning:** Nuvarande 64-årsregel i 34 § första stycket LAK bör tas bort så att rätten att bli medlem i en arbetslöshetskassa i stället upphör vid den tidpunkt då rätten till dagpenning upphör enligt 22 § fjärde stycket ALF, det vill säga vid månadsskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år. Då ett liknande förslag remitterats nyligen avstår jag dock från att lämna ett eget förslag.

**Skälen för bedömningen:** För att svensk lagstiftning ska vara förenlig med samordningsförordningens syfte med sammanläggning av perioder, såsom det beskrivs i artikel 48 i EUF-fördraget, krävs det att även uppfyllande av medlemsvillkoret är möjligt för en person som är ersättningsberättigad genom sammanläggning av perioder. En 64-åring måste därför genom sammanläggning av perioder kunna få tal del av den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen, oavsett sin ålder, om villkoren i övrigt för inkomstrelaterad ersättning är uppfyllda.

Åldersgränsen har prövats av Kammarrätten i Stockholm, som kom fram till att ”bestämmelsen utgör ett hinder för den fria rörligheten i EU och [står därigenom] i strid med gemenskapsrätten”. Målet rörde en gränsarbetare som arbetat i Danmark. Kammarrätten menade att det i det aktuella målet inte gick att neka medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa på den grunden att den ansökande fyllt 64 år.

IAF valde att inte överklaga domen. En av anledningarna att de valde att inte gå vidare var att det vid det laget redan förelåg ett förslag<sup>102</sup> från parlamentariska socialförsäkringsutredningen om att gränsen för att kunna bli medlem skulle höjas, till månadsskiftet före den månad den sökande fyller 65 år, för personer vars rätt till arbetslöshetsförmåner ska bedömas enligt förordning 883/2004. Kommittén hade även i sitt betänkande slagit fast<sup>103</sup> att det inte kunde uteslutas att bestämmelsen i 34 § LAK hindrar den fria rörligheten inom EU och därigenom står i strid med gemenskapsrätten.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen övervägde att ta bort 64-årsgränsen för alla som önskade träda in i en svensk arbetslöshetskassa, men avstod med följande formulering<sup>104</sup>: ”Kommittén har övervägt om 64-årsgränsen för att bli medlem i en arbetslöshetskassa bör tas bort, vilket på sikt vore önskvärt. Men med hänsyn till kommitténs fortsatta arbete samt till att pensionsåldern och följdändringar i socialförsäkringssystemet för närvarande utreds, anser kommittén att en åldersgräns tills vidare bör finnas kvar i 34 § LAK.”

Jag gör bedömningen, liksom tidigare den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (PSFU), att åldersgränsen riskerar att bryta mot EU-lagstiftningen om den tillämpas vid en gränsöverskridande situation. Jag bedömer likaså skyddsvärdet av 64-årsgränsen, att hindra personer utan möjlighet att uppnå tillräcklig medlemstid för att uppfylla medlemsvillkoret från att betala medlemsavgifter i onödan, som lågt. De flesta som blir medlemmar i en arbetslöshetskassa ett givet år, kommer först att betala elva månadsavgifter innan de kan uppfylla villkoren för inkomstrelaterad ersättning, vilket generellt inte ansetts vara en anledning att skydda dessa från inbetalningar som inte ger något försäkringsskydd. Vidare hindrar åldersgränsen, som den är formulerad i dag, även personer i icke gränsöverskridande situationer från att byta arbetslöshetskassa, om de till exempel byter yrke eller bransch efter 64-årsdagen. Då kan situationen uppkomma att en person som vid 64 år fyllda byter bransch eller yrke, till en bransch eller yrke som inte omfattas av sin arbetslöshetskassas verksamhetsområde, att personen enligt

---

<sup>102</sup> SOU 2011:74, s. 31–32.

<sup>103</sup> SOU 2011:74, s. 87.

<sup>104</sup> SOU 2011:74, s. 87.

37 a § LAK får uteslutas ur sin arbetslöshetskassa efter sex månader på grund av bristande anknytning till verksamhetsområdet. Detta gäller samtidigt som personen också är förhindrad att byta arbetslöshetskassa till en där anknytning till verksamhetsområdet föreligger. Åldersgränsen är således utformad på ett sådant sätt att den i dag gäller för fler än just de som inte hinner uppjobba rätt till inkomstrelaterad ersättning.

Sammanfattningsvis anser jag därför att det finns få goda skäl att behålla åldersgränsen i dess nuvarande form. Jag anser att det inte heller finnas skäl att avvakta vidare utredning, då två separata utredningar under de senaste åren behandlat frågan. Även Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommittéer har behandlat frågan i en rapport<sup>105</sup>.

För att regelverket för arbetslöshetsförsäkringen ska vara tydligt och transparent, och lätt att förstå och att tillämpa, anser jag att fördelarna med att ta bort åldersgränsen för alla väger tyngre än fördelarna med att behålla den och särreglera ett undantag för rörliga arbetstagare. Jag förespråkar därför att 64-årsgränsen tas bort, till förmån för en annan åldersgräns.

Det finns i dag tre andra åldersgränser i regelverket kring arbetslöshetsförsäkring. Åldersgränsen då rätten till dagpenning upphör, åldersgränsen då ett medlemskap automatiskt avslutas samt åldersgränsen vid 20 år då grundbeloppet tidigast kan lämnas. Rätten till dagpenning upphör enligt 22 § ALF vid månadsskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år. Medlemskapet i arbetslöshetskassan upphör däremot först den dag medlemmen fyller 65 år, enligt 36 § LAK. Då medlemskapet i arbetslöshetskassan främst syftar till att få tillträde till den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen, finns det egentligen ingen anledning för en person att bli medlem efter att rätten till dagpenning upphört. Jag bedömer därför att inträde i en arbetslöshetskassa inte bör beviljas efter att rätten till ersättning helt upphört, med nuvarande regler kring pensionsåldern och med hänvisning till arbetslöshetskassornas ändamål enligt 3 § LAK. Även PSFU avsåg i sitt förslag, som enbart gällde en annorlunda åldersgräns för personer vars rätt till arbetslöshetsförmån bedömdes med stöd av förordning 883/2004, att relatera åldersgränsen

---

<sup>105</sup> Nordiska ministerrådet (2012): *Gränshinder i Norden på social- och arbetsmarknadsområdet*, ÅK-A/ÅK-S, Nord 2012:002

till tidpunkten då rätten till dagpenning upphör.<sup>106</sup> Jag tycker det därför vore naturligt att senast möjliga dag för inträde i en arbetslöshetskassa knyts till dagen då rätten till dagpenning helt upphör enligt 22 § fjärde stycket ALF.

Alternativet är att knyta åldersgränsen för inträde till den andra åldersgränsen som förekommer i lagstiftningen, den tidpunkt då medlemskapet i en arbetslöshetskassa automatiskt upphör enligt 36 § LAK, det vill säga den dag medlemmen fyller 65 år. Fördelen med det alternativet är att det blir en mycket tydlig åldersgräns, nämligen 65-årsdagen. Nackdelen med det förslaget är att det innebär att en person kan ges inträde i en arbetslöshetskassa strax innan 65-årsdagen, och automatiskt uteslutas enligt 36 § LAK innan första avgiftsinbetalningen hunnit göras eller kanske ens fakturerats. Ett inträde i arbetslöshetskassan efter den tidpunkt då rätten till ersättning helt upphört kan heller aldrig ligga till grund för rätt till ersättning, oavsett sammanläggning av perioder.

I praktiken är det dock en mycket kort tidsrymd som skiljer de båda alternativen åt, och det är troligen mycket få personer som skulle välja att gå med i en arbetslöshetskassa samma månad som de fyller 65 år, om de informeras om att deras rätt till ersättning då redan upphört.

Då ett förslag om ett borttagande av 64-årsgränsen till förmån för en åldersgräns som innebär att rätten till inträde i en arbetslöshetskassa ska gälla till och med dagen före den dag då medlemskapet upphör utan uppsägning redan föreligger, avstår jag dock från att lämna ett eget förslag i denna del.<sup>107</sup>

Ett annat alternativ, som hade varit intressant att utreda vidare, är att helt ta bort åldersgränsen, vilket också PSFU påpekade i sitt delbetänkande<sup>108</sup>. HFD uttalade tydligt i sin dom RÅ 2008 ref. 90 att medlemskapet i sig är en föreningsrättslig fråga. Frågan uppstår då varför en person inte skulle kunna vara medlem, även om medlemskapet i sig inte medförde en möjlighet till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Jag har tidigare övervägt att uttryckligen förbjuda medlemskap i en arbetslöshetskassa vid arbete utomlands som inte omfattas av den svenska arbetslöshetsförsäkringens

---

<sup>106</sup> SOU 2011:74, s. 88.

<sup>107</sup> DS 2016:47.

<sup>108</sup> SOU 2011:74, se till exempel s. 87.

försäkringsskydd. Jag valde i stället att föreslå en konstruktion där försäkringsskyddet och vem det omfattar tydliggörs i lagstiftningen, och att därmed implicit tillåta medlemskap under arbete som inte omfattades av försäkringsskyddet men tydliggöra att detta inte omfattades av försäkringsskyddet. Givet det vägvalet, framstår det som rimligt att även pensionärer som passerat åldersgränsen för rätt till ersättning skulle kunna tillåtas att vara medlemmar i en arbetslöshetskassa.

Som beskrivs i avsnitt 24.2.1 öppnar den danska arbetslöshetsförsäkringen upp för senior-medlemskap, till en billigare penning och utan försäkringsskydd, i sina arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna i Danmark har dock några uppgifter utöver försäkringsskyddet, såsom hjälp till att hitta rätt arbete, varför ett medlemskap i dansk arbetslöshetskassa utan rätt till försäkringsskydd har mer innehåll än motsvarande medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa under nuvarande reglering av arbetslöshetskassornas verksamhet.

Det skulle ändå kunna finnas situationer när en person över 65 år skulle se viss nytta med sitt medlemskap. Det gäller till exempel en person med koppling till den finska arbetslöshetsförsäkringen, som under arbete här i Sverige vill skydda sin rätt till inkomstrelaterad ersättning genom medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa. Då man i Finland kan uppbära inkomstrelaterad ersättning som längst till utgången av den kalendermånad man fyllt 68 år, om man inte går i ålderspension innan dess, tillåter de finska arbetslöshetskassorna inträde fram till dagen innan en person fyller 68 år.

Ett totalt borttagande av åldersgräns vid inträde innebär dock att försäkringsskyddet måste vara tydligare reglerat, vilket jag också tidigare anfört behövs av flera anledningar. Det innebär också att åldersgränsen när en person automatiskt utesluts ur en arbetslöshetskassa<sup>109</sup> behöver ses över. Jag anser därmed att ett totalt borttagande av åldersgräns vid inträde, eller en kraftigt höjd åldersgräns för inträde, bör utredas tillsammans med en större genomlysning av hela arbetslöshetsförsäkringslagstiftningen (se avsnitt 24.4.1).

---

<sup>109</sup> 36 § LAK säger att medlemskapet upphör den dag medlemmen fyller 65 år.

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

### 25.1 Allmänt om hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen samt läkemedelsförmånslagen

#### 25.1.1 Hälso- och sjukvård

Av 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL) framgår att varje landsting ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) (FOL) och stadigvarande vistas inom landstinget. Enligt förarbetena till hälso- och sjukvårdslagen skulle med bosättning avses detsamma som i den då gällande folkbokföringsförordningen.<sup>1</sup> Folkbokföringsförordningen har ersatts med FOL och det får antas att denna numera är vägledande i fråga om bosättning och tillgång till hälso- och sjukvård.<sup>2</sup>

Enligt 3 c § HSL ska landstinget även erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som, utan att vara bosatta i Sverige, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>3</sup>. Detsamma ska gälla för dem som avses i 5 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken (2010:110) (SFB) och som omfattas av nämnda förordning. Enligt denna paragraf anses en i Sverige bosatt person som lämnar landet för att studera i en annan stat fortfarande vara bosatt i Sverige så länge som han eller

---

<sup>1</sup> Prop. 1981/82:97, s. 115.

<sup>2</sup> SOU 1993:115 s. 250.

<sup>3</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

hon genomgår en studiestödsberättigande utbildning eller har utbildningsbidrag för doktorander.<sup>4</sup>

Vidare framgår av 3 c § HSL att vården ska erbjudas av det landsting inom vars område personen i fråga är förvärvsverksam eller, när det gäller en person som är arbetslös, det landsting inom vars område denne är registrerad som arbetssökande. I den utsträckning familjemedlemmar till dessa personer har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av den nämnda förordningen, ska familjemedlemmarna erbjudas vård av samma landsting. Om familjemedlemmarna är bosatta i Sverige, gäller dock 3 §.

Tillgång till sådan vård är begränsad till de vårdförmåner som omfattas av förordning 883/2004.

Av 4 § HSL framgår att ett landsting ska erbjuda hälso- och sjukvård åt dem som behöver omedelbar vård och vistas inom landstinget utan att vara bosatta där.

Regeringen har lagt fram en ny proposition (2016/17:43) om en ny hälso- och sjukvårdslag som föreslås träda i kraft den 1 april 2017. Den nya lagen syftar till att göra regelverket överskådligare, tydligare och mer lättillgängligt samt mer i enlighet med intentionen om en målinriktad ramlag. Nuvarande lydelse i 3 § och 3 c § föreslås ersättas av 8 kap. 1 och 2 §§. Dock förblir båda paragraferna i sak oförändrad.

### 25.1.2 Tandvård

Gällande tandvård framgår av 5 § tandvårdslagen (1985:125) (TvL) att varje landsting ska erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § FOL och stadigvarande vistas inom landstinget. Även i övrigt ska landstinget verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Med bosatt avses att en person är folkbokförd.

---

<sup>4</sup> Studenter som inte är folkbokförda i Sverige men vars behöriga stat är inom Norden, EU/EES eller Schweiz har tillgång till nödvändig vård i Sverige (till patientavgift). Studenter från EU/EES och Schweiz har tillgång till sådan vård om de kan visa upp ett gällande europeiskt sjukförsäkringskort (EHIC). Icke nödvändig vård bekostas av den enskilde. Studenter från andra länder än de ovan nämnda har inte tillgång till subventionerad vård i Sverige utan måste bekosta den med egna medel. Dock finns vissa undantag i de bilaterala avtal som Sverige har undertecknat.

Av 5 a § samma lag framgår att landstinget även ska erbjuda en god tandvård åt dem som, utan att vara bosatta i Sverige, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom enligt vad som följer av förordning 883/2004. Detsamma ska gälla för den som avses i 5 kap. 7 § första stycket SFB och som omfattas av nämnda förordning. Tandvården ska i dessa fall erbjudas av det landsting inom vars område personen är förvärvsverksam eller, när det gäller en person som är arbetslös, det landsting inom vars område denne är registrerad som arbetsökande. I den utsträckning familjemedlemmar till dessa personer har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom, enligt vad som följer av den nämnda förordningen, ska de erbjudas tandvård av samma landsting. Om familjemedlemmarna är bosatta i Sverige gäller dock 5 §.

Vidare framgår av 6 § TvL att om en person som vistas i landstingskommunen utan att vara bosatt där behöver omedelbar tandvård, ska landstingskommunen erbjuda sådan tandvård.

Kostnaden för tandvård för den enskilde är beroende av behandling och vårdgivare, men också av den enskildes ålder samt hälso- och sjukdomstillstånd. Barn och ungdomar har avgiftsfri tandvård till och med det år då de fyller 19 år. Som regel betalar vuxna personer, som inte har en sjukdom eller en funktionsnedsättning som medför risk för försämrad tandhälsa, sin tandvårdsbehandling med egna medel (se vidare nedan). Detta kan jämföras med hälso- och sjukvård, där vårdtagare betalar en mycket liten del av sin behandling genom patientavgifter.

Enligt 5 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd utgår stödet om patienten, när tandvårdsåtgärden påbörjas, är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner enligt 4 och 5 kap. SFB, eller utan att vara bosatt här har rätt till förmåner som följer av förordning 883/2004. Stödet, som regleras i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, består av tre delar.

Den första delen är liktydig med det allmänna tandvårdsbidraget som syftar till att stimulera till förebyggande tandvård. Det allmänna tandvårdsbidraget är för närvarande 150 kronor per år för personer mellan 30 och 74 år och 300 kronor per år för övriga personer som fyllt 20 år, och får användas under en tidsperiod om två år. Bidraget kan användas som delbetalning vid ett tandvårdsbesök hos



valfri tandläkare eller tandhygienist, eller som delbetalning vid så kallad abonnemangstandvård.<sup>5</sup>

Den andra delen i det generella stödet är ett skydd mot höga kostnader. Grundtanken är att vårdtagaren alltid betalar en viss andel av kostnaden, men för dem som drabbas av höga kostnader utgår en relativt stor subvention. Fri prissättning gäller för vårdgivarna, men för att beräkna storleken på högkostnadsskyddet används en referensprislista över alla tandvårdsåtgärder, vilken fastställs av Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket. Ersättning lämnas för närvarande med 50 procent för tandvårdsåtgärder där summan av referenspriserna uppgår till mellan 3 000 och 15 000 kronor. Om summan överstiger 15 000 kronor blir den statliga ersättningen för den överskjutande delen 85 procent.

Den tredje delen är ett särskilt tandvårdsbidrag som ska kunna lämnas för tandvård till personer som när tandvårdsåtgärden påbörjas har en sjukdom eller en funktionsnedsättning som medför risk för försämrad tandhälsa.

### 25.1.3 Lag om läkemedelsförmåner m.m.

I lagen om läkemedelsförmåner m.m. (2002:160) (läkemedelsförmånslagen) finns bestämmelser om läkemedelsförmåner, prisreglering av varor som ingår i förmånen och andra därmed sammanhängande frågor.

Av 4 § läkemedelsförmånslagen framgår att rätt till förmåner enligt denna lag har: (1) den som är bosatt i Sverige, och (2) den som, utan att vara bosatt här, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom eller moderskap enligt vad som följer av förordning 883/2004. Detsamma ska gälla för den som avses i 5 kap. 7 § första stycket SFB och som omfattas av nämnda förordning.

I regeringens proposition (2016/17:43) om en ny hälso- och sjukvårdslag föreslås ändringar i denna paragraf. Dock ändras inte ovanstående i sak.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Abonnemangstandvård är ett sätt att fördela sina tandvårdskostnader över en treårsperiod.

<sup>6</sup> Prop. 2016/17:43, s. 43.

### 25.1.4 Tillgång till vårdförmåner i Sverige

Europeiska kommissionen har uppmärksammat svårigheter rörande tillgång till svensk hälso- och sjukvård (till patientavgift) för personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige är behörig stat, men som inte är folkbokförda i landet.

Sedan 1 februari 2016 finns det dock möjlighet för personer som inte är folkbokförda i Sverige, men som omfattas av svensk lagstiftning enligt samordningsbestämmelserna, att ansöka om ett intyg från Försäkringskassan som bestyrker tillgång till svensk vård (till patientavgift). Försäkringskassans intyg kan i dag utfärdas till den som bor eller den som bor och arbetar i Sverige. Intyget ger tillgång till sjukvård, läkemedel och sådan tandvård som landstingen ansvarar för inom det allmänna sjukvårdssystemet. Tillgång till sådan vård ges endast till dem i denna grupp som kan visa upp ett intyg i samband med vård. Landstingen får ersättning av Försäkringskassan för hälso- och sjukvård som ges med stöd av intyget.<sup>7</sup>

## 25.2 Grund för tillgång till vårdförmåner i Sverige

Utifrån unionsrätten är min bedömning att landstingen är, enligt 3 c § HSL, 5 a § TvL samt 4 § punkt 2 läkemedelsförmånslagen, skyldiga att erbjuda vård (till patientavgift) till personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige bedöms som behörig stat genom arbete eller EU-rättslig<sup>8</sup> bosättning, men som inte är folkbokförda i landet. Bakgrunden till detta ställnings-tagande redovisas nedan.

### 25.2.1 Arbete som grund för rätt till vårdförmåner

Enligt artiklarna 11.1 och 11.3 a i förordning 883/2004 om tillämplig lagstiftning omfattas en arbetstagare av arbetsstatens lagstiftning (*lex loci laboris*), och endast en medlemsstat är behörig stat. Om det exempelvis är arbetsstatens som är behörig enligt förordningen kan inte den staten avsäga sig behörigheten i förhållande till arbetstagare

<sup>7</sup> Detta med stöd av förordning (2013:711) om ersättningar för vissa vårdkostnader i internationella förhållanden och de ändringar som trädde i kraft 1 februari 2016.

<sup>8</sup> Europeiska unionen (EU).

som inte är bosatta på grund av att den medlemsstatens lagstiftning enbart är tillämplig för bosatta. *Lex loci laboris*-principen gäller således även om en arbetstagare är bosatt i en annan stat. När medlemsstaterna fastställer villkoren för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett nationellt system för social trygghet har de en skyldighet att följa bestämmelserna i EU-rätten. Enligt EU-domstolens rättspraxis kan inte bosättningskrav uppställas från arbetsstatens sida eftersom detta skulle leda till att principen *lex loci laboris* skulle förlora sin innebörd.<sup>9</sup> Gällande tillgång till förmåner har förvärvsaktiva personer även rätt till full likabehandling vad gäller sociala förmåner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (förordning 492/2011). Enligt EU-domstolens rättspraxis i *Caves Krier Frères Sàrl*-målet är ett bosättningskrav i princip olämpligt vad gäller migrerande arbetstagare och gränsarbetare eftersom dessa, genom sitt arbete, i princip har blivit tillräckligt integrerade i samhället för att kunna åberopa principen om likabehandling med arbetstagare som är medborgare respektive bosatta i medlemsstaten.<sup>10</sup>

Begreppet ”sociala förmåner” har tolkats extensivt av EU-domstolen och avser alla förmåner, med eller utan koppling till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns statens egna arbetstagare.<sup>11</sup> Även gränsarbetare omfattas av förordning 492/2011 och ska likabehandlas vad gäller rätten till sociala förmåner. Sociala förmåner enligt förordning 492/2011 är bredare än sociala trygghetsförmåner i förordning 883/2004 och kan omfatta även sådana förmåner som inte täcks av artikel 3 i förordning 883/2004.

Jag anser sammantaget att det utifrån den ovan redogjorda unionsrätten får anses klarlagt att arbetstagare som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och där Sverige är behörig stat, bör utifrån arbete i landet ha rätt till vårdförmåner (till patientavgift). Detta gäller även de som inte är folkbokförda.

---

<sup>9</sup> EU-domstolens dom i *Kits van Heijningen* C-2/89, ECLI:EU:C:1990:183, punkterna 20-22.

<sup>10</sup> EU-domstolens dom i *Caves Krier Frères Sàrl*, C-379/11, ECLI:EU:C: punkt 53.

<sup>11</sup> EU-domstolens dom i *Even*, C-207/78, ECLI:EU:C:1979:174, punkt 22.

## 25.2.2 EU-rättslig bosättning som grund för rätt till vårdförmåner

I enlighet med förordning 883/2004 ska en person som inte omfattas av arbetsstatens lagstiftning omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt (*lex loci domicilii*).

I det fall Sverige är behörig stat ska bedömningen huruvida en icke förvärvsaktiv person, som inte kan folkbokföras i landet, omfattas av det svenska hälso- och sjukvårdssystemet göras genom en EU-rättslig bosättningsbedömning. I artikel 1 j i förordning 883/2004 definieras bosättning som den ort där den enskilde är stadigvarande bosatt. Stadigvarande bosatt är ett EU-rättsligt begrepp som innebär att bedömningen av en persons bosättning ska göras utifrån var den enskilde har sitt varaktiga centrum för sina intressen. Kriterierna för att bedöma varaktigt centrum för en persons intressen har utvecklats i rättspraxis och kodifierats i artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009)<sup>12</sup> (se vidare kapitel 19).

Icke förvärvsaktiva, som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige är behörig stat, bör enligt min mening utifrån fasställd EU-rättslig bosättning här i landet ha rätt till vårdförmåner (till patientavgift) även om de inte är folkbokförda. Detta ställningstagande är i linje med nuvarande administrativ praxis.

### Är tillämpningen av folkbokföringen i strid mot likabehandlingsprincipen?

Likabehandling innebär att personer i gränsöverskridande situationer som omfattas av förordning 883/2004 bör ha samma rättigheter och skyldigheter i fråga om de sociala trygghetsförmånerna som medborgare i den behöriga staten.

Den svenska folkbokföringen gör förvisso ingen skillnad på vem det är som folkbokförs, utan personer som flyttar till Sverige folkbokförs efter samma regler. Den svenska folkbokföringen som

<sup>12</sup> EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

sådan är förenlig med unionsrätten utan det handlar om hur den har använts eller används som ett indirekt krav för tillgång till hälso- och sjukvård för migrerande personer, och även i viss mån i bedömningen av rätten till att omfattas av andra sociala trygghets-system. Att behöva vara bosatt i betydelsen folkbokförd i Sverige för tillgång till hälso- och sjukvård borde i vissa fall kunna utgöra en indirekt diskriminering eftersom detta krav främst utesluter migrerande personer (både yrkesaktiva och icke yrkesaktiva) i olika gränsöverskridande situationer som har flyttat från en annan medlemstat till Sverige. Att ha mer restriktiva krav för migrerande personer i olika gränsöverskridande situationer än för individer som inte befinner sig i en gränsöverskridande situation (exempelvis personer som bor och arbetar i Sverige) kan anses strida mot likabehandlingsprincipen. Som framgår av skäl 16 i förordning 883/2004 är det inom gemenskapen i princip inte berättigat att göra rättigheter som rör social trygghet avhängiga av de berörda personernas bosättningsort.

Den svenska folkbokföringen utesluter migrerande arbetstagare, som förvisso har uppehållsrätt i Sverige, men har planerat en kortare anställningstid (under sex månader) i Sverige. Folkbokföringen utesluter även icke förvärvsaktiva utan uppehållsrätt eftersom de inte kan bli folkbokförda. När det gäller kravet på uppehållsrätt kan folkbokföringen utgöra en indirekt diskriminering för icke förvärvsaktiva som är EU-rättsligt bosatta i Sverige enligt förordning 883/2004 eftersom de endast kan anses som bosatta i folkbokföringslagens mening om de tecknar en sjukförsäkring som täcker hälso- och sjukvård i Sverige (samt uppfyller övriga krav på att beviljas uppehållsrätt). Folkbokföringen uppställer med andra ord ytterligare krav för bosättning för icke yrkesaktiva utöver de krav som finns i förordning 883/2004, vilket riskerar att vara oförenligt med unionsrätten i de fall Sverige är behörig stat och de icke yrkesaktiva bedöms som EU-rättsligt bosatta i landet eftersom dessa personer då torde omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen och ha tillgång till förmåner på samma villkor som övriga bosatta i landet i den mån de uppfyller eventuella förmånsvillkor.

## 25.3 Vårdförmåner

### 25.3.1 Allmänt om vårdförmåner

Gällande förmåner vid sjukdom görs i förordning 883/2004 en distinktion mellan kontantförmåner vid sjukdom (benefits in cash) och vårdförmåner (benefits in kind). Kontantförmåner är förmåner som täcker inkomstbortfall på grund av sjukdom. EU-domstolen har definierat kontantförmåner vid sjukdom som periodiska bidrag som syftar till att säkerställa en ersättningsinkomst eller ett ekonomiskt stöd avsett att bibehålla den sjukes och eventuella familjemedlemmars generella levnadsnivå.<sup>13</sup> Följande definition ges av vårdförmåner i artikel 1 (va) i förordning 883/2004:

- Enligt avdelning III kapitel 1 (förmåner vid sjukdom, moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner) är vårdförmåner förmåner som tillhandahålls enligt en medlemsstats lagstiftning vilka är avsedda att tillhandahålla, tillgängliggöra, direkt betala eller ersätta kostnaden för sjukvård och sjukvårdsprodukter samt sidotjänster till denna vård. Detta inbegriper förmåner vid långvarigt vårdbehov.
- Enligt avdelning III kapitel 2 (olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar) definieras vårdförmåner som alla förmåner relaterade till olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar enligt definitionen ovan vilka tillhandahålls inom ramen för medlemsstaternas system för olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar.<sup>14</sup>

Det kan konstateras att definitionen av vårdförmåner är relativt generell jämfört med kontantförmåner vid sjukdom, pensionsförmåner eller familjeförmåner. Å andra sidan saknas helt en definition för andra förmåner inom ramen för förordning 883/2004, till exempel arbetslöshetsersättningen.

Även artiklarna 17–20 respektive artiklarna 37–38 om arbetsskador i förordning 883/2004 är styrande för vårdförmåner.

<sup>13</sup> EU-domstolen dom *Acereda Herrera*, C-466/04, ECLI:EU:C:2006:405, punkt 33.

<sup>14</sup> Till definitionen av en vårdförmån har det gjorts ett tillägg genom förordning 987/2009. Enligt förordningen är vårdförmåner som tillhandahålls genom avdelning III i kapitel 1 förmåner som tillhandahålls enligt en medlemsstats lagstiftning och som är avsedda att tillhandahållas, direkt betalas eller ersätta kostnader för sjukvård och sjukvårdsprodukter samt sidotjänster till denna vård. Detta inbegriper även långvarigt vårdbehov.

I artiklarna 17 och 21 i förordning 883/2004 regleras situationer när en person inte är bosatt i den behöriga medlemsstaten, eller vistas i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten. Gällande vårdförmåner avser artikel 17 de fall när en försäkrad person och dennes familjemedlemmar är stadigvarande bosatta (i enlighet med artikel 1 j i förordning 883/2004) i en annan medlemsstat än den behöriga staten. En sådan person erhåller vårdförmåner i bosättningsstaten och den behöriga staten. Den behöriga staten står för vårdkostnaderna även i bosättningsstaten. Artikel 18 i förordningen reglerar den försäkrades och dennes familjemedlemmars tillgång till vård under vistelse i den behöriga staten. Särskilt för gränsarbetare, det vill säga de arbetstagare som återvänder dagligen eller minst en gång i veckan till bosättningsstaten, och deras familjemedlemmar, gäller enligt artikel 18, att de har rätt till vårdförmåner under vistelse i den behöriga medlemsstaten. Om den behöriga staten är Danmark, Finland, Sverige, Kroatien eller Storbritannien gäller dock att de av gränsarbetares familjemedlemmar som är bosatta i samma medlemsstat som gränsarbetaren endast har rätt till de vårdförmåner som av medicinska skäl blir nödvändiga under vistelsen i den behöriga medlemsstaten.<sup>15</sup> Artikel 19 i förordning 883/2004 reglerar tillgång till vårdförmåner vid tillfällig vistelse utanför den behöriga medlemsstaten, och artikel 20 vad som gäller vid resa inom unionen i syfte att erhålla vårdförmåner.

I ovan nämnda artiklar ges grunden för bestämmelserna rörande återbetalning av kostnader relaterade till vård. De vårdförmåner som utges av en medlemsstats institution för en annan medlemsstats institutions räkning ska återbetalas i sin helhet i enlighet med förordning 987/2009.<sup>16</sup> Återbetalningarna ska fastställas och genomföras i enlighet med artiklarna 62–64 i samma förordning, sedan de faktiska utgifterna styrkts eller på grundval av fasta belopp för de medlemsstater vars administrativa strukturer är sådana att inte ersättning på grundval av faktiska utgifter inte är tillämpliga.

Två eller flera medlemsstater, eller deras behöriga myndigheter, får föreskriva andra metoder för återbetalning eller avstå från all återbetalning mellan institutioner under dem.

---

<sup>15</sup> I bilaga III har vissa medlemsstater gjort undantag för gränsarbetares familjemedlemmar, däribland Sverige.

<sup>16</sup> Artiklarna 35 och 41 i förordning 883/2004.

När det gäller de omfattande vårdförmåner anges i artikel 33 i förordning 883/2004 att en försäkrad person eller en familjemedlem som har tillerkänts rätt till en protes, ett betydande hjälpmedel eller andra omfattande vårdförmåner av en institution i en medlemsstat, innan denne blev försäkrad enligt bestämmelserna i den lagstiftning som institutionen i en annan medlemsstat tillämpar, ska ha rätt till dessa förmåner på den förstnämnda institutionens bekostnad, även om förmånerna tillhandahålls efter det att personen blivit försäkrad enligt den lagstiftning som den andra institutionen tillämpar. Artikel 37 rör transportkostnader, för en person som råkat ut för ett olycksfall i arbetet och lider av en arbetssjukdom, antingen till bostättningsorten eller till ett sjukhus. I dessa fall ska den behöriga institutionen i en medlemsstat enligt vars lagstiftning ersättning utgår för sådana kostnader betala kostnaderna för transport till motsvarande ort i en annan medlemsstat där personen i fråga är bosatt, under förutsättning att institutionen i förväg lämnar sitt samtycke till en sådan transport. Sådant samtycke skall icke krävas när det gäller gränsarbetare.

I Administrativa kommissionens beslut S5 framgår vilka vårdförmåner som ska beaktas vid beräkningen av återbetalning enligt 62, 63 och 64 i förordning 987/2009 samt vilka som inte omfattas.<sup>17</sup> I beslutet framgår att vårdförmåner som ska beaktas vid beräkning av återbetalning är sådana förmåner som betraktas som förmåner enligt den nationella lagstiftningen som tillämpas av den institution som utgett förmåner om rätt till förmånerna utgetts enligt artiklarna 17, 19, 20, 22, 24.1, 25, 26, 27.1, 27.3, 27.5, 28, 34, 36.1 och 36.2 i förordning 883/2004.

Även följande ska betraktas som vårdförmåner enligt förordning 883/2004 vid beräkning av återbetalningar:

- Vårdförmåner enligt en vårdförsäkring som ger rätt till full eller partiell betalning av vissa kostnader som följer av den försäkrade personens vårdbehov och som denne har direkt nytta av till exempel kostnader för vård och omsorg i hemmet eller vård-

<sup>17</sup> Beslut nr S5 av den 2 oktober 2009 om tolkningen av begreppet vårdförmåner enligt definitionen i artikel 1 va i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 vid sjukdom eller moderskap i enlighet med artiklarna 17, 19, 20, 22, 24.1, 25, 26, 27.1, 27.3, 27.4, 27.5, 28, 34, 36.1 och 36.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 samt om beräkningen av de belopp som ska återbetalas enligt artiklarna 62, 63 och 64 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 (2010/C 106/18).



inrättning, inköp av vårdutrustning och ombyggnadsarbeten i bostaden. Sådana vårdförmåner ska i huvudsak vara avsedda att komplettera vårdförmåner vid sjukdom i syfte att förbättra de vårdbehövande personernas hälsotillstånd eller livskvalitet.

- Vårdförmåner som inte utges på grund av en vårdförsäkring men som är av samma karaktär och har samma ändamål som de vårdförmåner som avses ovan, om de kan beaktas som vårdförmåner från socialförsäkringen i enlighet med förordning 883/2004 och kan förvärfvas på samma sätt som avses ovan och enligt de ovan nämnda artiklarna i förordning 883/2004.

Det som inte ska betraktas som kostnader för vårdförmåner enligt de ovan nämnda artiklarna i förordning 883/2004 är:

- Kostnader för förvaltning av sjukförsäkringssystemet, t.ex. kostnader för handläggning och behandling av ärenden som rör ersättning till enskilda personer och återbetalning mellan institutionerna.
- Kostnader för beviljande av förmåner, t.ex. läkararvode för utfärdande av de läkarintyg som krävs för bedömningen av en sökandes invaliditetsgrad eller arbetsförmåga.
- Kostnader för medicinsk forskning och subventioner till inrättningar för förebyggande hälso- och sjukvård som avser allmänna hälsoåtgärder samt kostnader för allmänna åtgärder som inte avser någon specifik risk.
- Avgifter betalade av enskilda personer.

Sammantaget kan det konstateras att vårdförmåner omfattar sådana förmåner som avser att tillhandahålla, direkt betala eller ersätta kostnader för sjukvård och sjukvårdsprodukter samt sidotjänster till denna vård. Detta inbegriper förmåner vid långvarigt vårdbehov. Dessutom inbegriper definitionen vårdförmåner förmåner relaterade till olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar som ryms inom ramen för medlemsstaternas system för olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar.

### 25.3.2 Vårdförmåner i Sverige

Personer som är försäkrade i Sverige kan ha tillgång till vårdförmåner i andra stater och på motsvarande sätt kan försäkrade i andra stater ha tillgång till vårdförmåner i Sverige. Detta regleras av nationell lagstiftning, EU:s regelverk, och då särskilt förordning 883/2004, rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (förordning 1408/71), samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (patientrörlighetsdirektivet).<sup>18</sup> Därutöver finns reglering i de avtal, konventioner och överenskommelser om sjukvårdförmåner som Sverige ingått med andra stater.

Sverige har anmält att följande ska klassificeras som förmåner vid sjukdom som avses i artikel 3 i förordning 883/2004: sjukpenning, rehabilitering, rehabiliteringsersättning, smittbärappenning, närståendepenning, handikappersättning, assistansersättning, bilstöd, tillfällig föräldrapenning, vårdbidrag och graviditetspenning enligt SFB, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125), lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi, lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m., lagen (1991:1047) om sjuklön, lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt gränssjukvårdsförordning (1962:390).

### 25.3.3 Vad innebär en vårdförmån i Sverige

Det faktum att Sverige har anmält att vissa lagstiftningar ska klassificeras som förmåner vid sjukdom som avses i artikel 3 i förordning 883/2004 leder till vissa oklarheter om vad vårdförmåner inom framför allt hälso- och sjukvårdsområdet faktiskt omfattar.

Enligt 3 c § HSL ska landstinget erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som, utan att vara bosatta i Sverige, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer

<sup>18</sup> EUT L 88, 4.4.2011, s. 45-65. Direktivet har införlivats i svensk lag genom lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

av förordning 883/2004. Frågan är dock vad begreppet god hälso- och sjukvård för denna grupp innebär.

I förarbetena identifieras fem krav för att hälso- och sjukvården ska kunna uppnå de övergripande målen om att vara en god hälso- och sjukvård.<sup>19</sup> Vården ska:

- Tillgodose patienternas behov av trygghet och kvalitet.
- Präglas av en helhetssyn på den enskildes förhållanden.
- Vara nära och lätt tillgänglig.
- Utgå från den enskildes eget ansvar för sin hälsa och vara grundad på aktning för människors rätt till självbestämmande och ocränkbarhet.
- Vara organiserad så att goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdens personal underlättas.

Staten är ansvarig för den övergripande hälso- och sjukvårdspolitik, medan landstingen och kommunerna har ansvaret för planering, finansiering och drift av hälso- och sjukvården. Det betyder att även om det finns nationella regelverk och riktlinjer för hälso- och sjukvård samt tillsyn, så är det upp till landstingen och kommunerna genom det regionala självstyret att inom vissa ramar utforma och tillhandahålla hälso- och sjukvård. Som bland annat har konstaterats av Socialstyrelsen finns i dag betydande regionala och andra skillnader gällande den vård och behandling som erbjuds i Sverige.<sup>20</sup>

Gällande 3 c § HSL är det inom vissa ramar upp till det berörda landstinget att närmare definiera dess skyldigheter att erbjuda god vård enligt denna bestämmelse. Det kan innebära att det i likhet för den del av befolkningen som omfattas av 3 § HSL kan finnas vissa regionala skillnader gällande den vård som tillhandages av landstingen. Det är således svårt att närmare klargöra vad som utgör en vårdförmån i Sverige för de som omfattas av samordningsbestämmelserna utifrån de skyldigheter ett landsting har att tillhandahålla hälso- och sjukvård enligt HSL.

<sup>19</sup> Prop. 1981/82:97 s. 23.

<sup>20</sup> Se Socialstyrelsen (2011). *Ojämna villkor för hälsa och vård: Jämlikhetsperspektiv på hälso- och sjukvården*. Artikelnr 2011-12-30.

Den hälso- och sjukvård som landstingen är huvudmän för omfattar öppen och sluten vård såväl som sjuktransporter, sjukresor och hjälpmedel. Landstingen kan vidare överlåta skyldigheten att erbjuda hemsjukvård till kommunerna.

Den kommunala hälso- och sjukvården, som är nära kopplad till beslut enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) står för cirka 30 procent av den offentliga sektorns hälso- och sjukvårdsutgifter. Kommunens ansvar enligt LSS gäller i princip gentemot dem som är bosatta i kommunen.<sup>21</sup> Vid bedömningen av var en person ska anses bosatt kan ledning enligt förarbetena hämtas från folkbokföringslagens bestämmelser om rätt folkbokföringsort. Det förutsätts att en bosättningskommun finns i Sverige. För tillfälliga besökare från annat land finns inte någon rätt till LSS-insatser och därmed inte heller kommunal hälso- och sjukvård i samband med sådana insatser. Enligt SoL är det ytterst vistelsekommunen som ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild. Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen (en bosättningskommun) ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer. Personer som inte bedöms ha hemvist i en kommun där de tillfälligt vistas har bara rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation som inte går att lösa på annat sätt.

Det kan följaktligen konstateras att rätt till vårdförmåner enligt 3 c § HSL är snävare än definitionen av vårdförmåner enligt samordningsbestämmelserna eftersom denna även inkluderar förmåner vid långvarigt vårdbehov samt sjukvårdsprodukter, som även omfattar hjälpmedel. Detta är vård som i alla fall delvis faller inom ramen för kommunernas hälso- och sjukvårdsåtagande.

Min bedömning är att det finns ett behov av att utreda gränsöverskridande hälso- och sjukvården enligt förordning 883/2004 beträffande de delar som åligger den kommunala hälso- och sjukvården. Det saknas i dag en grundläggande kunskapsöversikt beträffande patienter som får vård i Sverige och där också hänsyn tas till Sveriges uppdelning av ansvaret på flera huvudmän (se vidare kapitel 28). Jag anser att frågan är så komplicerad, bland annat på grund av att viss hälso- och sjukvård är så intimt sammankopplad med socialtjänstområdet, att en översyn bör göras av en särskild utredning. SoL ligger

---

<sup>21</sup> 16 § LSS.

även utanför denna utrednings uppdrag. Behovet av en sådan utredning är särskilt angeläget mot bakgrund av Europeiska kommissionens förslag gällande översyn av EU:s lagstiftning om samordning av de sociala trygghetssystemen som presenterades 13 december 2016. Förslaget omfattar bland annat nya bestämmelser kring förmåner vid långvarigt vårdbehov.

## 25.4 Kostnadsansvar och debitering av kostnader

I gränsöverskridande situationer inom EU eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är huvudregeln att den behöriga staten står för vårdkostnaderna i vårdstaten. Kostnaderna för denna vård faktureras som regel av vårdstaten till den behöriga staten via det direktbetalningssystem som finns för förordning 883/2004. Försäkringskassan sköter betalningsflödena mellan Sverige och övriga medlemsstater gällande gränsöverskridande vård samt ansvarar för själva utbetalningen. Förfarandet för ersättning m.m. av vårdkostnader regleras i förordning 987/2009 (se ovan).

I enlighet med 4 § förordning (2013:711) om ersättningar för vissa vårdkostnader i internationella förhållanden ska Försäkringskassan ersätta ett landsting för kostnader som avser hälso- och sjukvård, tandvård, sjukresor, sjuktransporter och inköp av varor som omfattas av bestämmelserna i läkemedelsförmånslagen om:

- Kostnaderna har uppkommit till följd av förordning 1408/71 när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen,
- Kostnaderna har uppkommit till följd av förordning 883/2004,
- Det följer av en överenskommelse om social trygghet eller sjukvårdsförmåner mellan Sverige och annan stat, eller
- Kostnaderna avser personer som vid tillämpning av förordning 883/2004 bedöms vara bosatta i Sverige men som inte ska folkbokföras.

Detta gäller inte kostnader som landstingen ansvarar för enligt lagen (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet. Enligt 2 § i lagen (2013:514) om landstingens och

kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet är landstingen kostnadsansvariga för ersättningar som har bestämts enligt 1, 7, 8 eller 9 § ersättningslagen eller förordning 883/2004 om personen i fråga vid tiden för den vård ersättningen avsåg var bosatt inom landstinget, eller kvarskrivnen enligt 16 § FOL och stadigvarande vistades där. Vidare har kommunerna kostnadsansvar för ersättning som avser hjälpmedel som de skulle haft kostnadsansvar för om dessa tillhandahållits i Sverige.<sup>22</sup> Landstingen och kommunerna kompenseras för detta kostnadsansvar i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.<sup>23</sup>

Jag har uppmärksammats på att det finns administrativa svårigheter gällande debitering för vissa personer som har erhållit vård i Sverige, men som har en annan behörig stat, samt för personer som har Sverige som behörig stat, men som inte är folkbokförda. Detta är bland annat en följd av att nuvarande administrativa system inom vården utgår ifrån folkbokföringen, vilket visar på behovet av att utveckla kompletterande administrativa system för personer som är i gränsöverskridande situationer. När det gäller debitering av kostnader till Försäkringskassan för personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004, borde mitt förslag om ett förtydligat krav för den enskildes skyldighet att kunna visa sin rätt till vårdförmåner bidra till att i alla fall delvis tydliggöra vilka gruppen omfattar samt ge underlag för debitering av kostnader (se vidare nedan).

Vidare finns det problem kring den grupp som är folkbokförd i Sverige, men där vårdkostnaderna ska bäras av den behöriga staten som inte är Sverige. Det gäller till exempel personer som bor i Sverige men som arbetar i en annan stat. Dessa personer har rätt till vårdförmån i bosättningsstaten (Sverige) på bekostnad av den behöriga staten. Men om dessa personer är folkbokförda i Sverige kan det missas av vårdgivaren att begära ersättning från Försäkringskassan, och Försäkringskassan får då ingen möjlighet att begära ersättning från den behöriga staten. I samband med vård skulle vårdgivarnas ansvar att i dessa fall begära ersättning från Försäkringskassan kunna tydliggöras genom att den enskilde visar upp ett S1-intyg<sup>24</sup>. För vårdgivaren är det dock, genom de administrativa rutiner och register som föreligger i dag, svårt att se skillnad mellan en person som är

<sup>22</sup> 4 § lag (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet.

<sup>23</sup> Prop. 2012/13:150, s. 83–84.

<sup>24</sup> Intyg om tillgång till vård för personer som bor i ett annat land än där de är försäkrade. Detta gäller utsända, gränsarbetare, pensionär eller statligt anställd och deras familjemedlemmar.

folkbokförd, där kostnaden för vården ska bäras av landstinget, och en person som är folkbokförd och vars vårdkostnad ska bäras av en annan stat på grund av samordningsförordningen. Denna administrativa svaghet kan leda till att Sverige står för vårdkostnader som vi skulle kunna få återbetalda från en annan stat.

## 25.5 Övervägande och förslag

### 25.5.1 Rätt till vårdförmåner i Sverige

**Förslag:** De personer som har rätt till vårdförmåner enligt förordning 883/2004 i 8 kap. 2 § HSL ska kunna visa sin rätt till vårdförmån, till exempel genom ett intyg, för att landstinget ska vara skyldigt att erbjuda dem icke nödvändig eller subventionerad vård. Skyldigheten att visa sin rätt till vårdförmån enligt förordning 883/2004 gäller även familjemedlemmar till sådana personer, förutsatt att familjemedlemmen också befinner sig i en gränsöverskridande situation. Därutöver tydliggörs landstingens skyldighet att även erbjuda vård till icke förvärvsaktiva som har rätt till vårdförmåner i Sverige enligt förordning 883/2004. För en person som varken är yrkesverksam eller arbetslös är det landstinget där denne vistas som är skyldigt att erbjuda vården enligt ovan förordning.

Paragrafens hänvisning till förordningens avdelning III, kapitel 1 tas bort eftersom en hänvisning till enbart vårdförmåner bedöms vara tillräckligt. Hänvisningen till förordningens avdelning III är i dag inte överensstämmande med kapitlets namn i förordningen.

Likartade förändringar föreslås för 5 a § TvL och 4 § punkt 2 läkemedelsförmånslagen. Följändringar föreslås även för 2 § lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, 2 § lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi, 7 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168) samt 5 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

Nuvarande intygsförfarande bör även ses över.

**Skälen för förslaget:** Utifrån bland annat att Europeiska kommissionen har uppmärksammat svårigheter rörande tillgång till svensk hälso- och sjukvård (till patientavgift) för personer som omfattas

av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige är behörig stat, men som inte är folkbokförda i landet, finns ett behov av att tydliggöra när rätt till vårdförmåner enligt 8 kap. 2 § HSL, 5 a § TvL samt 4 § läkemedelsförmånslagen föreligger.

De föreslagna förändringarna syftar bland annat till att tydliggöra landstingens skyldighet att erbjuda vård till de personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige bedöms som behörig stat genom arbete eller EU-rättslig bosättning, samt dess familjemedlemmar.

I en icke gränsöverskridande situation gäller i dag att en person som är bosatt i Sverige ska erbjudas hälso- och sjukvård av det landsting inom vilket han eller hon är bosatt. Därutöver gäller för personer som, utan att vara bosatta, som har rätt till vårdförmån enligt förordning 883/2004, att landstingen ska erbjuda hälso- och sjukvård även till dem. Uppdelningen i bosatta, respektive de som har rätt till vårdförmån utan att vara bosatta, har lett till otydligheter om vad som gäller för den grupp som inte anses bosatta i Sverige enligt folkbokföringen, men som ska anses vara bosatta här enligt samordningsbestämmelserna. Som beskrivits ovan har detta lösts genom att Försäkringskassan utfärdar ett intyg om tillgång till vård för dessa personer. Intyget baseras på nuvarande 3 § HSL, vilket innebär att det baseras på rätten till sjukvård för personer som är bosatta i Sverige och inte på nuvarande 3 c § HSL som hänvisar till förordning 883/2004. Jag anser att detta blir en olycklig sammanblandning av vilka som ska erbjudas hälso- och sjukvård som en följd av samordningsbestämmelserna, och vilka som ska erbjudas hälso- och sjukvård som en följd av enbart den nationella lagstiftningen.

Hälso- och sjukvårdslagen är vidare en skyldighetslagstiftning för landstingen. Det innebär att det är viktigt att det i HSL framgår vilket landsting som är skyldigt att erbjuda vården, inte enbart vilka personer som ska erbjudas den. Jag anser att det behöver tydliggöras i lagstiftningen vilket landsting som ska erbjuda hälso- och sjukvården i en sådan gränsöverskridande situation, och lägger därför ett sådant förslag. Förslaget innebär att hela den personkrets som har rätt till vårdförmån i Sverige, på något sätt grundad i samordningsbestämmelserna, återfinns i samma paragraf. Där framgår även vilket landsting som är skyldigt att erbjuda hälso- och sjukvård för dessa personer. En gränsöverskridande situation definieras här, enligt min mening, i om förordningen kan åberopas.



Förslaget syftar även till att tydliggöra kostnadsansvaret för vissa gränsöverskridande situationer när en person bor och är folkbokförd i Sverige, men arbetar i ett annat EU/EES-land. Intresset för att åberopa förordningen ligger här egentligen inte hos den enskilde, eftersom den har tillgång till hälso- och sjukvård även enligt 8 kap. 1 § HSL. Intresset för att åberopa en gränsöverskridande situation ligger i stället hos den vars betalningsansvar skulle kunna undvikas genom att åberopa förordningen, det vill säga vårdgivaren/landstinget och i förlängningen staten. Detta eftersom kostnadsansvaret enligt samordningsbestämmelserna ska ligga hos den behöriga staten, vilket i dessa fall inte är Sverige. Jag har uppmärksammat på att det i dag finns administrativa svårigheter gällande debitering för vissa personer som har erhållit vård i Sverige, men som har en annan behörig stat. Mina förslag till förändringar i HSL syftar också till att för landstingen och vårdgivarna förtydliga personkretsen som är i en gränsöverskridande situation och där landstingen därmed kan åberopa förordningen vad gäller kostnadsansvaret.

Förslaget innebär vidare att personer som har rätt till vårdförmåner enligt förordning 883/2004, måste kunna visa sin rätt till vårdförmån för att landstinget ska vara skyldigt att erbjuda dem vård. Denna skyldighet gäller även familjemedlemmar till sådana personer, förutsatt att familjemedlemmen också befinner sig i en gränsöverskridande situation. Den enskilde ska alltså kunna visa upp ett myndighetsbeslut, till exempel i form av ett intyg, för att landstingen ska ha skyldighet att erbjuda dem icke nödvändig eller subventionerad vård. Detta syftar bland annat till att tydliggöra landstingets skyldigheter för vårdgivare såväl som vårdtagare, samt säkerställa att endast de som bör erbjudas hälso- och sjukvård genom dessa bestämmelser, ges tillgång till sådan vård.

Sedan 1 februari 2016 finns möjlighet för personer som inte är folkbokförda i Sverige, men som omfattas av svensk lagstiftning enligt samordningsbestämmelserna, att ansöka om ett intyg från Försäkringskassan. Intyget ger tillgång till sjukvård, läkemedel och sådan tandvård som landstingen ansvarar för inom det allmänna sjukvårdssystemet (till patientavgift). Landstingen får ersättning av Försäkringskassan för hälso- och sjukvård som ges med stöd av intyget.

Intygsförfarandet kan anses ha bidragit till en ökad rättsäkerhet samt administrativ tydlighet genom att ansvaret för bedömningen av

huruvida en person har tillgång till svensk subventionerad vård utifrån samordningsbestämmelserna har förlagts till Försäkringskassan, som har specialkompetens på området att bedöma tillämplig lagstiftning och bosättning enligt samordningsförordningen. Försäkringskassan gör även liknande bedömningar inom ramen för socialförsäkringsområdet. Denna utveckling är särskilt viktig för personer vars bosättningsstat ska bedömas utifrån det EU-rättsliga bosättningsbegreppet. Tidigare kunde det vara upp till den enskilda vårdgivaren att bedöma dessa personers tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård, vilket sannolikt skapade tolknings- och tillämpningsproblem för vårdgivaren samt en rättsosäker situation för den enskilde.

Jag anser att Försäkringskassan även fortsättningsvis ska bedöma huruvida en person har tillgång till svensk subventionerad vård utifrån samordningsbestämmelserna. Försäkringskassan är behörig institution i Sverige och det åligger myndigheten att fastställa om svensk lag är tillämplig lagstiftning utifrån förordning 883/2004. Intyg om tillgång till svensk subventionerad vård utifrån samordningsbestämmelserna bör kunna utfärdas med stöd av artikel 19 i förordning 987/2009.

I dag finns inga ytterligare förmånsvillkor för tillgång till hälso- och sjukvård, vilket betyder att en adekvat och välavvägd bedömning är helt central för en rättsäker tillämpning för den grupp som föreslås omfattas av de bestämmelser i HSL, TvL och läkemedelsförmånslagen som läggs förslag om. Mitt förslag syftar därför till att ge ett tydligt författningsstöd för hela den grupp som har rätt till vårdförmån i Sverige enligt förordning 883/2004, inklusive den grupp som i dag av Försäkringskassan kan få ett intyg om tillgång till vård i Sverige utifrån förordning 883/2004.

Det är vidare centralt att säkerställa att de som bör ha tillgång till hälso- och sjukvård genom dessa bestämmelser, ges tillgång till sådan vård. Den grupp som åläggs att visa sin rätt till vårdförmån omfattar personer som inte är folkbokförda i Sverige och därför inte har något personnummer. De omfattas därför inte av gängse administrativt förfarande inom hälso- och sjukvården (som utgår från personnummer, se nedan). Inte heller nuvarande EU-gemensamma intyg är tillämpliga för tillgång till vård i den behöriga staten för hela denna

grupp (S1<sup>25</sup>, S2<sup>26</sup>, S3<sup>27</sup>, DA1<sup>28</sup> samt europeiska sjukförsäkringskortet<sup>29</sup>). Eventuellt skulle det vara möjligt att använda sig av systemet för samordningsnummer för delar av denna grupp, vilket skulle möjliggöra bättre uppföljning och kontroll, och också en sammanhållen journalföring.<sup>30</sup> I samband med att de berörda personerna vänder sig till Försäkringskassan för att ansöka om ett bevis på sin rätt till vårdförmån från myndigheten skulle dessa personer kunna tilldelas ett samordningsnummer (om de inte redan har ett sådant, eller har ett personnummer).

En person som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige, och inte har ett svenskt personnummer kan tilldelas ett samordningsnummer. Ett samordningsnummer är en identifikationsbeteckning för att undvika personförväxling eller för att underlätta att mellan myndigheter eller organisationer utbyta information om en person. Samordningsnummer kan endast begäras av myndigheter och inte av den enskilde själv.<sup>31</sup> För en person som har ett samordningsnummer, men som senare blir folkbokförd, ersätts samordningsnumret med ett svenskt personnummer. Samtliga tilldelade samordningsnummer ingår i folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna tas inte bort eller gallras, vilket ger möjligheter att kontrollera om personen tidigare har tilldelats ett samordningsnummer. Det minskar risken för dubbla identiteter. Innan samordningsnummer tilldelas en person kontrollerar Skatteverket att personen inte genom tidigare bosättning i landet eller av annan anledning redan tilldelats ett personnummer eller samordningsnummer.<sup>32</sup>

De flesta landsting kan hantera samordningsnummer. En person med samordningsnummer som söker vård hanteras administrativt

<sup>25</sup> Intyg om tillgång till vård för personer som bor i ett annat land än där de är försäkrade. Detta gäller till exempel utsända, gränsarbetare, pensionär eller statligt anställd och deras familjemedlemmar.

<sup>26</sup> Detta intyg gäller planerad vård.

<sup>27</sup> Detta intyg gäller vård för före detta gränsarbetare i den stat där de tidigare arbetade.

<sup>28</sup> Detta intyg gäller tillgång till vård för personer som omfattas av arbetsskadeförsäkring.

<sup>29</sup> Kortet ger tillgång till medicinskt nödvändig, offentlig sjukvård under en tillfällig vistelse i något av de 28 EU-länderna, Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz, enligt samma villkor och till samma kostnad som de som är försäkrade i det landet.

<sup>30</sup> Ett elektroniskt system, som gör det möjligt för en vårdgivare att ge eller få direktåtkomst till personuppgifter hos en annan vårdgivare. Sammanhållen journalföring regleras i Patientdatalagen (2008:355).

<sup>31</sup> 18 a § folkbokföringslagen och 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749).

<sup>32</sup> Skatteverkets PM om samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn. PM daterad 2014-08-18.

på samma sätt som en person som har personnummer. Om landstingen inte kan hantera samordningsnummer får personen i dessa fall ett reservnummer av landstinget när denne söker vård. Reservnumret är för en specifik vårdssituation och inte ett identitetsnummer som följer personen i dess vårdkontakter.<sup>33</sup>

Det finns sammantaget, enligt min bedömning, ett behov av att utreda och se över de organisatoriska systemen för hälso- och sjukvård utifrån ett vård- och uppföljningsperspektiv såväl som ett kostnadsperspektiv. Det senare är viktigt för debitering av kostnader i gränsöverskridande situationer både inom och utom landet. Detta bedömer jag dock är utanför denna utrednings uppdrag.

Ett pappersbaserat intyg är inte optimalt utifrån ett uppföljnings- och kontrollperspektiv. Men mot bakgrund av att det i dag är oklart gällande alla enskilda vårdgivares möjligheter att använda sig av samordningsnummer, bedömer jag att det finns ett fortsatt behov av ett intygsförfarande för icke folkbokförda personer som är i gränsöverskridande situationer och där Sverige är behörig stat enligt förordning 883/2004, för att tydliggöra tillgång till svensk hälso- och sjukvård för såväl vårdtagare som vårdgivare.

Mot bakgrund av mina ställningstaganden ovan samt de föreslagna förändrade bestämmelserna i HSL, TvL och läkemedelsförmånslagen bör dock nuvarande intygsförfarandet ses över. Detta gäller även 4 § punkt 4 i förordning (2013:711) om ersättningar för vissa vårdkostnader i internationella förhållanden. Förordningen reglerar bestämmelser om ersättningar för vissa vårdkostnader i internationella förhållanden. Även om de situationer som intygen rör är gränsöverskridande situationer i och med att förordningen åberopas för att berörda personer ska få tillgång till vårdförmåner i Sverige (utan att vara folkbokförda), kan de förhållandena som reglerar vårdkostnaderna ses som nationella med anledning av att det rör sig om kostnader för tillgång till vård i Sverige för personer som har Sverige som behörig stat.

Intygens utformning och innehåll är upp till den behöriga myndigheten att besluta om. Dock anser jag att det även fortsättningsvis är viktigt att ha en tydlig giltighetstid för dessa intyg för att säkerställa att endast de som bör ha tillgång till svensk vård har det. Vidare ska det tydligt framgå att om den enskildes omständigheter

---

<sup>33</sup> SOU 2008:60.

förändras så kan det innebära att intyget inte längre är giltigt samt att individen i sådana fall ska kontakta Försäkringskassan för en eventuell ny bedömning.

En svaghet med mitt förslag är att personer som är folkbokförda i Sverige, men vars rätt till hälso- och sjukvård också kommer enligt förordningen, till exempel gränsarbetare som är bosatta här men som arbetar i en annan stat, visserligen omfattas av mitt förslag men på grund av vårdgivarnas och landstingens administrativa rutiner kommer denna grupp fortfarande troligtvis ges vård på grund av sin folkbokföring snarare än sin rätt till vårdförmåner enligt förordningen. Detta innebär inte att någon i denna grupp riskerar att inte erbjudas vård, däremot innebär det att vårdgivarna och landstingen även fortsättningsvis kommer att ha svårigheter att identifiera denna grupp och Sverige kommer därmed att ha svårigheter att debitera den behöriga staten för denna vård. Sverige har med de andra nordiska länderna ingått avtal om att till stora delar avstå från återbetalning vad gäller förmåner vid sjukdom, moderskaps- och faderskapsförmåner.<sup>34</sup> Den debitering av vård som vi därmed har svårigheter att genomföra gäller därför främst personer som är folkbokförda i Sverige men där en stat utanför Norden är behörig stat. Det är utan tillförlitlig statistik svårt att uppskatta hur stor denna grupp är, eller hur stor den uteblivna intäkten är. I framtiden är det också möjligt att landstingen och vårdgivarna kommer att kunna utveckla sin administration för att kunna hantera personer som är folkbokförda men vars rätt till vård följer av förordning 883/2004, eller annan internationell överenskommelse. Jag menar därför att fördelarna med att i lagstiftningen tydliggöra relationen mellan när landstingen och vårdgivarna är skyldiga att erbjuda hälso- och sjukvård baserat på nationell lagstiftning, och när landstingen och vårdgivarna är skyldiga att erbjuda hälso- och sjukvård enligt förordningen, överväger.

---

<sup>34</sup> Lag (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet, artikel 15.

## 25.5.2 Behov av förbättrad statistik

**Bedömning:** Det behöver föras bättre statistik över Sveriges kostnader för vård i andra stater enligt förordningen som debiterats Sverige, samt kostnader för vård som utgivits i Sverige som debiterats andra stater.

**Skälen för bedömningen:** Utöver att tydliggöra kravet på att kunna visa sin rätt till vårdförmån för tillgång till hälso- och sjukvård för denna grupp, syftar mina föreslagna förändringar till att ge en bättre framtida översikt av hur stort antal personer det gäller där Sverige är behörig stat, respektive inte behörig stat, och rätt till vårdförmåner i landet föreligger enligt samordningsbestämmelserna. I dagsläget är det svårt att veta omfattningen av Sveriges åtaganden enligt förordningen, vad gäller hälso- och sjukvård.

En uppgift om antalet personer det gäller skulle även ge en bättre grund för att bedöma om det i framtiden är motiverat att använda sig av samordningsnummer eller på annat sätt utveckla det administrativa förfarandet inom ramen för hälso- och sjukvården för denna grupp. I takt med tilltagande gränsöverskridande rörelse är det också önskvärt att långsiktigt utveckla ett övergripande system för personer som vistas i Sverige, men som inte är folkbokförda i landet, bland annat för att styrka tillgång till social trygghet i Sverige, men också för att få en tydlig översikt av vilka kostnader som ska debiteras till behörig stat.

Jag har blivit uppmärksam på att det i dag kan vara svårt för Försäkringskassan att ge en samlad bild av vilka sjukvårdskostnader i Sverige som debiteras Försäkringskassan samt behörig stat. Det framstår också som att det eventuellt sker en viss underdebitering av vårdkostnader för vård som utgivits till personer som är folkbokförda i landet, men som har en annan stat som behörig stat och där kostnaderna för vården skulle kunna debiteras den behöriga staten. Detta går dock inte att åtgärda utan att förändra de administrativa rutinerna hos vårdgivarna.

Jag menar att Sverige behöver föra bättre statistik över de kostnader och intäkter för hälso- och sjukvård enligt förordning 883/2004 som vi har. Jag väljer att inte lägga något författningsförslag gällande insamling av sådan statistik, då jag anser att

detaljerna i ett sådant förslag är en fråga som bör lösas mellan myndigheten och regeringen.

Ett sådant statistikunderlag skulle kunna tjäna regeringen som beslutsunderlag vad gäller utvecklingen av svensk hälso- och sjukvård.

## 26 Överväganden om socialavgifter

Av utredningens direktiv framgår att det i uppdraget ingår att analysera hur relevanta regler på det sociala trygghetsområdet i internationella situationer samspelar med andra nationella regelverk, exempelvis socialavgiftslagstiftningen.<sup>1</sup>

En grundläggande fråga vid utredningens analys har varit de problem som klassificeringen av socialavgifterna ibland ger upphov till då olika staters sociala trygghetssystem och finansieringen av dem ser mycket olika ut samt om det kan finnas anledning att ändra klassificeringen av socialavgifterna och därmed den administrativa hanteringen av dem. Exempelvis är det som i Sverige administreras som socialavgifter och samordnas enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>2</sup> i Danmark inkomstskatter som därmed omfattas av skatteavtal, däribland det multilaterala nordiska skatteavtalet. Till följd av stor gränspendling mellan länderna har detta lett till vissa mer omfattande problem, vilka fått lösas genom ett särskilt bilateralt avtal mellan Sverige och Danmark, ett sidoavtal till det multilaterala nordiska skatteavtalet, den så kallade Öresundsöverenskommelsen.<sup>3</sup>

I kapitlet Finansieringen av den sociala tryggheten har det för denna utredning relevanta svenska och EU-rättsliga regelverket beskrivits med avseende på finansieringen av de sociala trygghetssystemen. Även de konventioner som Sverige har med andra länder har kort beskrivits. I detta kapitel redogörs för mina överväganden och bedömningar.

---

<sup>1</sup> Dir 2014:109.

<sup>2</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>3</sup> Se vidare avsnitt 26.2.1.



## 26.1 Samordningen av socialavgifter – avgift eller skatt?

Frågan vad som är socialavgift respektive skatt har betydelse för socialavgifternas hantering eftersom avgifter för att finansiera de sociala trygghetssystemen faller under tillämpningsområdet för förordning 883/2004 medan skatter förhandlas och ingår i Sveriges skatteavtal.

Socialavgifter är i Sverige enligt socialavgiftslagen (SAL) avgifter för finansiering av systemen för social trygghet.<sup>4</sup> I vissa ekonomiska sammanhang ses de dock som skatter.<sup>5</sup> I exempelvis Finansdepartementets beräkningskonvention, vilken syftar till att ge en öppen och konsistent beräkning och redovisning av olika offentligfinansiella effekter, anges att socialavgifterna i ekonomisk mening är avgifter och skatter på lön eller annan ersättning för utfört arbete. Det som tas ut på den del av den enskildes inkomst som ligger över förmånstaken och inte är förmånsgrundande betraktas som skatt och det som ligger under förmånstaken är socialavgift. Vidare används termen ”indirekt beskattning” av förvärvsinkomster och socialavgifterna hanteras som socialavgifter med ett visst eller ett betydande inslag av skatt.<sup>6</sup> Det finns uttalanden i förarbeten, praxis och doktrin som pekar på att socialavgifter i vissa sammanhang ansetts som skatter, åtminstone till viss del.<sup>7</sup> För en närmare beskrivning av SAL, lagen om fördelning av socialavgifter och verkställandet av fördelningen mellan olika avgiftsändamål, se kapitlet Finansiering av den sociala tryggheten.

Hur socialavgifterna betecknas nationellt har betydelse i gränsöverskridande situationer eftersom socialavgifter faller under tillämpningsområdet för förordning 883/2004 och samordnas utifrån detta regelverk medan skatter i stället förhandlas med andra stater och blir föremål för internationella skatteavtal. Finansieringsstrukturen och de nationella beteckningarna av socialavgifter samt skatter skiljer sig mycket åt mellan medlemsstaterna. Problemet med

---

<sup>4</sup> 1 kap. 1 § socialavgiftslagen (2000:980).

<sup>5</sup> Erhag, T (2002). *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet*, s. 110, OECD (1995) *Economic Survey of Sweden*, s. 67, samt Finansdepartementets beräkningskonventioner 2016, s. 145.

<sup>6</sup> Finansdepartementets beräkningskonventioner 2016, s. 145.

<sup>7</sup> RÅ 1996 ref 5, se även prop. 1973:90 s. 213, Erhag, T (2002). *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet*, s. 100 f. och Edebalk P G (1999), *Beveridgeplanen – En klassiker*, s. 27 ff.

medlemsstaternas olika system, och samordningen enligt förordning 883/2004 samt bilaterala avtal, är att socialavgifterna koordineras enligt principen om *lex loci laboris* (arbetslandets lag) medan skattelagstiftningarna i medlemsstaterna i regel även tillämpar principen om *lex domicili* (bosättningslandets lag).

Olikheterna i finansieringsstruktur mellan medlemsstaterna leder till olika effekter när det gäller fördelning av förmåner och kostnader för arbetskraft. Rätten att uppbära socialavgifter bestäms av vilken stat som enligt förordning 883/2004 anses behörig medan skattskyldigheten följer nationell lag och tillämpliga skatteavtal. Som nämnts ovan finns det ofta en skillnad mellan principerna för uttag av socialavgifter och skattskyldighet på inkomstskatteområdet. Det har betydelse för de personer som betalar inkomstskatt i en medlemsstat och socialavgifter i en annan. Skillnaderna mellan staterna kan innebära ett hinder för arbetskraftens fria rörlighet<sup>8</sup> men kan som jag ser det i vissa fall även vara ett incitament för rörlighet.

De juridiska argumenten för att socialavgifterna är skatter är bl.a. att de inte är försäkringsmässiga då de inte speglar någon risk (för t.ex. sjukdom) på individnivå utan snarare speglar en kollektiv risk samt att kopplingen mellan avgift och förmån eller ersättning är svag på individnivå. Socialavgifterna speglar inte heller den framtida kostnaden utan kostnaderna för försäkringen i dag vilket också talar för att de bör ses som skatter.<sup>9</sup>

Detta är dock en snäv definition av vad som är en försäkring. Socialförsäkringar syftar till att hantera sociala risker. Sedan lång tid har det i Sverige ingått i statens uppgift att stå för försäkringar mot risken för försörjningsproblem på grund av sjukdom, arbetskada, funktionsnedsättning eller arbetslöshet. Det beror på att denna modell har visat sig överlägsen andra lösningar.<sup>10</sup>

Genom att göra socialförsäkringarna obligatoriska genom lag undanröjs behovet av individuella riskbedömningar. Detta har avgörande betydelse för att även personer med höga sociala risker ska få ett försäkringsskydd. Obligatoriska socialförsäkringar kan dessutom innebära en inkomstfördelning från personer med höga inkomster till personer med lägre inkomster då de sociala riskerna är större

<sup>8</sup> Erhag, T (2002). *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet*, s. 108 ff.

<sup>9</sup> Erhag, T (2002). *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet*, s. 100 f., Edebalk P G (1999). *Beveridgeplanen – En klassiker*, s. 27 ff.

<sup>10</sup> SOU 2015:21, s. 249.

för de sistnämnda. Obligatoriska socialförsäkringar ger således ett ekonomiskt utfall som andra försäkringslösningar inte kan ge. Offentlig finansiering av socialförsäkringar möjliggör vidare att det är möjligt att löpande finansiera utgifterna från försäkringen, till skillnad mot andra försäkringslösningar där hela kostnaden för en skada avsätts vid skadetillfället. De speciella egenskaper som finns för obligatoriska offentligt finansierade socialförsäkringar innebär således inte att de är mindre försäkringsmässiga, jämfört med privata eller lösningar via arbetsmarknadens parter

I EU-förordningarna finns inte någon definition av begreppet socialavgifter. EU-domstolen har i mål gällande franska pålagor som nationellt betecknades skatter, uttalat att den omständigheten att en avgift benämns och behandlas som en skatt enligt nationell lagstiftning inte innebär att samma avgift faller utanför tillämpningsområdet för förordningen.<sup>11</sup> Den avgörande faktorn för tillämpningen av förordningen var enligt domstolen att det ska finnas ett ”direkt och tillräckligt relevant” samband mellan pålagan i fråga och de nationella lagar som reglerar de grenar av social trygghet som räknas upp i förordningen.<sup>12</sup> Intäkterna från den franska avgiften som var aktuell i målen användes enligt domstolen specifikt och direkt för att täcka underskott i det allmänna systemet för social trygghet i Frankrike. Det ingick i en allmän reform av det franska sociala skyddet vars grenar ingick i de som nämns i förordningen. Det faktum att intäkterna från avgifterna betalades till ett finansiellt organ och inte direkt till en socialförsäkringsmyndighet eller att avgiften drevs in som uttag av inkomstskatt och inte direkt av de myndigheter som har i uppgift att driva in avgifter till det allmänna systemet för social trygghet, påverkade inte domstolens bedömning. Den franska regeringens invändning – att en direkt motprestation saknades – saknade enligt domstolen betydelse.

EU-domstolen väljer alltså att inte ge en definition av vad som är en avgift som faller under tillämpningsområdet för förordningen och prövar inte avgifterna mot några särskilda kriterier. Domstolen anser i stället att det ska finnas ett samband, som ska vara direkt och till-

---

<sup>11</sup> EU-domstolens dom *Kommissionen mot Frankrike*, C-34/98, ECLI:EU:C:2000:84 och EU-domstolens dom *Kommissionen mot Frankrike*, C-169/98, ECLI:EU:C:2000:85.

Se även EU-domstolens dom *Derouin*, C-103/06, ECLI:EU:C:2008:185. I dessa mål gällde förordning 1408/71.

<sup>12</sup> I artikel 4.

räckligt relevant, mellan bestämmelsen i fråga och de grenar av social trygghet som räknas upp i artikeln<sup>13</sup>. Den nationella beteckningen, att avgifterna saknade motprestation, vilket organ de betalades till samt att uppbörden följde skatterättsliga former saknade betydelse för om avgifterna skulle omfattas av förordningens tillämpningsområde eller inte. Avgiften skulle dock ”specifikt avsättas för finansiering av en medlemsstats system för social trygghet”.<sup>14</sup>

I förarbetena till regeringsformen (RF) framgår bl.a. att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation<sup>15</sup>. Enligt bland annat uttalande från Högsta förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten), som i målet hade att ta ställning till om regeringen gått utöver sin normgivningsmakt vid utfärdande av föreskrifter, är socialavgifter i regeringsformens mening att betrakta som skatter. Även i uttalanden i doktrinen har våra svenska socialavgifter i detta avseende ansetts vara skatter.<sup>16</sup>

De svenska arbetsgivar- och egenavgifterna är obligatoriska och finansierar – åtminstone delvis – de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna och arbetslöshetsförsäkringen (se vidare kapitel 7). I samband med omläggningen av pensionssystemet skedde en omstrukturering av socialavgifterna. Inom ramen för ett i princip oförändrat avgiftsuttag skulle socialavgifterna bli mer lika försäkringar genom att ersättningsarna i viss utsträckning relateras till individens inkomst. Därigenom har socialavgifternas försäkringsmässiga karaktär förstärkts och dess karaktär av skatt har minskat. För en enskild kan dock en viss andel av socialavgifterna anses utgöra en skatt, bl.a. tas socialavgifter ut även på de delar av inkomsten som ligger över förmånstaken och som därmed inte är förmånsgrundande.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Se artikel 4.

<sup>14</sup> EU-domstolens dom, *Kommissionen mot Frankrike*, C-34/98, ECLI:EU:C:2000:84 och EU-domstolens dom, *Kommissionen mot Frankrike* C-169/98, ECLI:EU:C:2000:85. Se även EU-domstolens dom *Derouin*, C-103/06, ECLI:EU:C:2008:185.

<sup>15</sup> Prop. 1973:90, s. 213.

<sup>16</sup> RÅ 1996 ref. 5.

<sup>17</sup> Finansdepartementets beräkningskonventioner 2016, s. 145.

## 26.2 Socialavgifternas klassificering

**Bedömning:** Arbetsgivar- och egenavgifterna bör även fortsättningsvis klassificeras och administrativt hanteras som socialavgifter och inte som skatter.

**Skälen för bedömningen:** Det finns argument både för och emot att socialavgifterna är just socialavgifter som faller under förordning 883/2004 och inte skatter. EU-domstolen menar att det är sambandet med de sociala trygghetssystemen som avgör hur de ska hanteras. Sambandet ska enligt domstolen vara direkt och tillräckligt relevant. Ett samband finns mellan socialavgifterna i Sverige och de sociala trygghetssystemen – även om det får sägas vara i huvudsak på en kollektiv nivå. Socialavgifterna räknas fram enligt vissa procentsatser och justeras i förhållande till användningen av socialförsäkringen. Avgifterna har dock, för de flesta förmåner, utom för den inkomstgrundade pensionen, inget direkt samband på individnivå. Det är alltså inte fråga om utbetalning av intjänade rättigheter eller om någon direkt motprestation från det allmänna. När det gäller den inkomstgrundade ålderspensionen intar den en särskild ställning genom att kopplingen mellan avgift och förmån är absolut. Den ordning som Sverige har, vilken bl.a. grundas på principer om omfördelning och solidaritet, har växt fram under lång tid och är något som jag anser ska värnas. Dessutom, alldeles oavsett om sambandet mellan socialavgifterna och förmånerna är tillräckligt relevant eller inte, är min bedömning att olikheterna och problemen med samordningen mellan medlemsstaterna när det gäller socialavgifterna inte löses genom att Sverige ändrar sin klassificering och administrativa hantering utan är en större, i första hand politisk, fråga. En möjlig lösning skulle kunna vara en viss harmonisering av de EU-rättsliga reglerna om till exempel utsändning och gränsarbete. Detta är något som i så fall får lösas genom förhandlingar mellan medlemsstaterna. En möjlighet som finns för stater i vilka systemen ser mycket olika ut är bilaterala avtal, såsom Öresundsöverenskommelsen.<sup>18</sup> Mot denna bakgrund och den rättsliga analysen i föregående avsnitt bör nuvarande ordning behållas.

---

<sup>18</sup> Se beskrivning av problematiken och överenskommelsen nedan och bilaga 5.

### 26.2.1 Skattekonkurrensproblemet Sverige-Danmark

Skattekonkurrensproblemet mellan Danmark och Sverige beror bland annat på att finansieringen av socialförsäkringarna i Sverige och Danmark ser olika ut. I Danmark finansieras socialförsäkringarna främst genom inkomstskatter medan de i Sverige främst finansieras genom socialavgifter. Detta bidrar bland annat till att inkomstskatterna är högre i Danmark och till ett generellt högre bruttolöneläge. För år 2016 är den sammanlagda skatten i Danmark cirka 44 procent för inkomster upp till cirka 467 000 kronor (kommunalskatt, statlig skatt, sundhedsbidrag samt arbejdsmarkedsbidrag) och för belopp över 467 000 utgår ytterligare 15 procent i skatt (så kallad toppskatt). Den kommunala skattedelen skiljer sig dock lite åt beroende på bostadsort.

Tidigare beskattades arbetsinkomster i gränsöverskridande situationer i bosättningslandet genom särskilda så kallade gränsgångarregler i det nordiska skatteavtalet. Socialavgifter, som inte omfattas helt av skatteavtalet regleras i den interna rätten, betalades däremot i arbetslandet. Följden blev att arbetstagare hade incitament att bosätta sig i Sverige (med lägre inkomstskatt) och arbeta i Danmark (med högre löner som var beräknade för att täcka socialförsäkringskostnader via en högre inkomstskatt). För Danmarks del innebar det att man inte fick del av några skatteintäkter från arbetstagare med bosättning i Sverige som arbetade i Danmark, samtidigt som man hade kostnader för deras socialförsäkring. Gränsgångarreglerna slopades på Danmarks begäran från och med 1997, vilket innebar att Sverige inte fick någon del av inkomstskatteintäkterna för personer med bosättning i Sverige och arbete i Danmark, samtidigt som de svenska bosättningskommunerna hade utgifter för kommunal service. Efter att Öresundsbron stod färdig och arbetspendlingen från Sverige till Danmark ökade hade man enligt Finansdepartementet flera informella kontakter med Danmark för att undersöka möjligheterna att åter införa gränsgångarregler mellan Sverige och Danmark. Danskarna var inte intresserade av detta men kunde tänka sig någon form av utjämning av inkomstskatteintäkterna från gränspendlarna. Förhandlingarna ledde till slut fram till att Sverige och Danmark 2003 ingick ett särskilt bilateralt sidoavtal till det multilaterala nordiska skatteavtalet, som bland annat innehöll den så kallade utjämningsordningen.

### 26.3 Ny hälso- och sjukvårdsavgift eller skatt för vissa utländska arbetsgivare?

**Bedömning:** Det bör utredas vidare om utländska arbetsgivare som saknar fast driftställe i Sverige ska betala skatt, motsvarande den allmänna löneavgiftens storlek, eller om det ska införas en ny delavgift som ska ingå i den totala arbetsgivar- och egenavgiften, med motsvarande sänkning av den allmänna löneavgiften.

**Skälen för bedömningen:** I utredningens uppdrag ingår att analysera samspelet mellan socialavgifterna och de sociala trygghetssystemen. Det kan konstateras att systemet som helhet fungerar väl. Vi har dock funnit att utländska arbetsgivare som inte har fast driftställe i Sverige har en inte obetydlig skatte- och konkurrensmässig fördel, i förhållande svenska arbetsgivare, genom att dessa utländska arbetsgivare inte betalar den allmänna löneavgiften. Avgiften har sedan Sveriges EU-inträde vuxit sig allt större. Den var ursprungligen 1,5 procent och finansierade EU-inträdet men uppgår år 2016 till 9,65 procent och är därmed den högsta delavgiften. Den allmänna löneavgiften utgör cirka 30 procent av den fulla arbetsgivar- och egenavgiften<sup>19</sup> och används i dag som ett slags regulator för att den totala arbetsgivar- eller egenavgiften ska kunna ligga kvar på samma nivå mellan åren samt i ett allmänt budgetförstärkande syfte. Den betalas av dem som ska betala arbetsgivar- och egenavgifter på samma sätt och på samma underlag som gäller för socialavgifterna.<sup>20</sup>

Enligt bl.a. förarbetena är den allmänna löneavgiften, i både rättslig och ekonomisk mening en skatt.<sup>21</sup> Det är också anledningen till att utländska arbetsgivare utan fast driftställe i Sverige, som avlönar anställda för arbete här i landet, inte behöver betala den – trots att deras anställda i Sverige omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen, inklusive hälso- och sjukvård, med stöd av svensk lagstiftning och förordning 883/2004.

Jag har därför övervägt att föreslå en ny socialavgift, vilken skulle bidra till att finansiera hälso- och sjukvård i Sverige. Kopplingen mellan socialavgifterna och de sociala trygghetssystemen som helhet

<sup>19</sup> Full arbetsgivaravgift år 2016 är 31,42 procent på lönesumman.

<sup>20</sup> 2–4 §§ lagen om allmän löneavgift och Finansdepartementets beräkningskonventioner 2016.

<sup>21</sup> Prop. 1994/95:122, s. 18.

skulle med en sådan avgift bli starkare. Avgiften skulle enligt vår bedömning få ett så direkt och tillräckligt relevant samband med de nationella lagar som reglerar de grenar av social trygghet som räknas upp i förordningen att den skulle falla under samordningsreglerna i förordning 883/2004.

Hälso- och sjukvårdssystemet ingår i de sociala trygghetssystemen i Sverige, i enlighet med förordning 883/2004, men finansieras i dag främst med skatter. En hälso- och sjukvårdsavgift skulle kunna enligt vår bedömning bidra till att stärka kopplingen mellan de sociala trygghetssystemen som helhet och samtidigt motverka den konkurrensfördel som företag utan fast driftsställe i Sverige i dagsläget har. Den skulle även inbringa en viss inkomst. Vid bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsavgift skulle kunna införas behöver dock andra alternativ eller lösningar analyseras närmare, exempelvis skattskyldigheten för dessa arbetsgivare, om det principiellt är möjligt att delfinansiera hälso- och sjukvård genom arbetsgivar- och egenavgifter samt om tillgången på arbetskraft eller arbetstillfällen skulle påverkas. Vid en eventuell förändring behöver det också tas i beaktande att det finns skäl för att ha kvar den allmänna löneavgiften. Den bidrar till att skapa ett förutsebart och stabilt samlat avgiftsuttag vilket har betydelse för arbetsgivare så att de kan bedöma sina sociala kostnader. Sammantaget anser jag att frågan är en större, delvis politisk fråga, som behöver analyseras närmare.





## 27 Informationsutbyte mellan myndigheter

I detta avsnitt behandlas frågan om ett utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan samt ett förstärkt sekretesskydd för dessa uppgifter hos Försäkringskassan. Avsnittet inleds med en kort beskrivning av samarbetsstrukturerna för samordningen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>1</sup> och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009)<sup>2</sup>. Därefter följer bakgrund och problembeskrivning. Avsnittet avslutas med de gällande bestämmelser som är relevanta för förslagen, därefter förslagen och skälen för förslagen.

### **27.1 EU:s samarbetsstrukturer för samordningssystemet inom social trygghet**

Eftersom det europeiska systemet bygger på samordning av de nationella trygghetssystemen har ansvariga departement och myndigheter i medlemsstaterna en helt central roll i det administrativa arbetet med att säkerställa ett effektivt och rättsäkert system. Med andra ord är ett effektivt europeiskt system helt beroende av effektiva nationella administrativa system. Det europeiska administrativa samordningsarbetet berör i huvudsak strukturella och övergripande frågor medan de faktiska besluten om individuella rättigheter och skyldigheter – det

---

<sup>1</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

<sup>2</sup> EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

vill säga gällande vem som är försäkrad enligt statens lagstiftning, vem som har rätt till förmåner och på vilka villkor – är en nationell angelägenhet. Det är till exempel inte möjligt för enskilda medborgare att vända sig direkt till de europeiska administrativa organen utan de får vända sig till ansvariga myndigheter och institutioner i respektive medlemsstat.

I fördraget om Europeiska unionen (EU) finns en princip om en generell skyldighet för (administrativa) institutioner att bistå och samarbeta med varandra och med EU:s institutioner för att implementera unionsrätten (principen om lojalt samarbete).<sup>3</sup> Detta gäller även för det sociala trygghetsområdet. Den särskilda samarbetsstrukturen och processen inom ramen för EU:s samordningssystem för social trygghet är reglerad i de ovan nämnda förordningarna.

### 27.1.1 Samarbete på systemnivå

På EU-nivå finns det huvudsakligen tre nationella huvudaktörer som deltar i det administrativa samarbetet: behöriga institutioner, behöriga myndigheter och förbindelseorgan.<sup>4</sup>

I Sverige är det Socialdepartementet som är behörig myndighet. I enlighet med förordning 883/2004<sup>5</sup> ska medlemsstaternas behöriga myndigheter lämna alla uppgifter till varandra om nationella åtgärder som vidtas för att tillämpa gällande regelverk, samt lagstiftningsändringar som kan påverka tillämpningen av denna förordning. Det finns alltså en skyldighet att informera varandra och samarbeta för att säkerställa en korrekt tillämpning av gällande regelverk. Detta informationsutbyte sker främst inom ramen för Administrativa kommissionen.<sup>6</sup> Medlemsstaterna ska även informera de andra staternas myndigheter om ändringar i den praktiska hanteringen som har betydelse för samordningen av det sociala trygghetsområdet.

De behöriga institutionerna utses av varje medlemsstat. De sköter kontakten med de andra medlemsstaternas behöriga institu-

---

<sup>3</sup> Artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen.

<sup>4</sup> I kapitel 15, "Administrativt samarbete", beskrivs bl.a. behörig myndighet, behörig institution, förbindelseorgan och A1-intyg mer ingående.

<sup>5</sup> Artikel 76 i förordning 883/2004.

<sup>6</sup> Wenander, H. A. (2013). "Network of Social Security Bodies – European Administrative Cooperation under Regulation (EC) No 883/2004", *Review of European Administrative Law* vol. 6, nr 1, s. 39–71.

tioner. Förbindelseorganen tar hand om ansökningar om upplysningar och bistånd när det gäller tillämpningen av förordningarna. I Sverige är de behöriga institutionerna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och Kronofogdemyndigheten. Förbindelseorgan är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Enligt förordning 883/2004<sup>7</sup> är den behöriga institutionen:

- den institution hos vilken den berörda personen är försäkrad vid den tidpunkt då en ansökan om förmåner görs,
- den institution från vilken den berörda personen har eller skulle ha rätt till förmåner, om denne eller en eller flera medlemmar av hans familj var bosatta i den medlemsstat där institutionen finns,
- den institution som har utsetts av den berörda medlemsstatens behöriga myndighet, eller
- när det gäller ett system som gäller arbetsgivarens ansvar för de förmåner som avses i artikel 3.1<sup>8</sup>, antingen arbetsgivaren eller försäkringsgivaren i fråga, eller, om sådan saknas, ett organ eller en myndighet som har utsetts av den berörda medlemsstatens behöriga myndighet.

### 27.1.2 Samarbete i individuella ärenden

En annan grundläggande komponent i samordningssystemet är administrativt och juridiskt understöd mellan medlemsstaterna i individuella ärenden. Det betyder att en medlemstat kan begära hjälp från en annan medlemstat i specifika individärenden, som till exempel gällande inhämtande av information eller annan dokumentation. Sådan kontakt tas direkt mellan medlemstaternas institutioner eller indirekt via förbindelseorganen beroende på den nationella samarbetsstrukturen och processen i respektive stat. I förordning 883/2004 framgår

---

<sup>7</sup> Artikel 1q i förordning 883/2004.

<sup>8</sup> Följande förmåner listas i artikel 3.1: (1) förmåner vid sjukdom, (2) förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap, (3) förmåner vid invaliditet, (4) förmåner vid ålderdom, (5) förmåner till efterlevande, (6) förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom, (7) dödsfallsersättningar, (8) förmåner vid arbetslöshet, och (9) förmåner vid förtida pensionering, och (10) familjeförmåner.

att ”vid tillämpningen av denna förordning ska medlemsstaternas myndigheter och institutioner bistå varandra som om de tillämpade sin egen lagstiftning”.<sup>9</sup> De berörda institutionerna ska enligt principen om god förvaltning svara på alla förfrågningar inom rimlig tid samt lämna all information som är nödvändig för att berörda personer ska kunna hävda sina rättigheter i enlighet med förordning 883/2004. Vidare förtydligas i förordning 987/2009 att sådant utbyte ska grundas på principerna för offentliga tjänster, effektivitet, aktivt stöd, snabbt tillhandahållande och tillgänglighet.<sup>10</sup> Principen om god förvaltning lyfts även fram i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Det är dock viktigt att understryka i detta sammanhang att de olika länderna har olika lagstiftning och administrativa system vilket kan resultera i att understödet i individuella ärenden ser lite olika ut i medlemsstaterna. Ett viktigt sådant område är sekretess mellan olika institutioner, som kan medföra begränsningar i det understöd som respektive stat kan ge.<sup>11</sup>

När det gäller nationella beslut om tillhörighet till de sociala trygghetssystemen, som grundar sig på information som erhållits från andra medlemsstater, förtydligas i förordning 987/2009, att de handlingar som en medlemsstats institution utfärdat ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner så länge som de inte dras tillbaka eller förklaras ogiltiga av den utfärdande medlemsstaten.<sup>12</sup> Detta framgår även av EU-domstolens praxis, bland annat i målet *Barry Banks m.fl. och Théâtre Royal de la Monnaie de Bruxelles*, där det konstaterades att ett intyg om att en person uppfyller villkoren att omfattas av en specifik stats sociala trygghetssystem är bindande för en annan medlemsstats administration.<sup>13</sup> Vidare framgår av förordning 987/2009<sup>14</sup> att om det råder tvivel om handlingarnas giltighet eller de faktiska omständigheter som ligger till grund för de uppgifter som anges i handlingarna, ska institutionen som mottagit hand-

---

<sup>9</sup> Artikel 76(2) i förordning 883/2004.

<sup>10</sup> Artikel 2 i förordning 987/2009.

<sup>11</sup> Wenander, H. A. (2013). "Network of Social Security Bodies – European Administrative Cooperation under Regulation (EC) No 883/2004", *Review of European Administrative Law* vol. 6, nr 1, s. 39–71.

<sup>12</sup> Artikel 5 i förordning 987/2009.

<sup>13</sup> EU-domstolens dom, *Barry Banks m.fl. och Théâtre Royal de la Monnaie de Bruxelles*, C-178/97, ECLI:EU:C:2000:169.

<sup>14</sup> Artikel 5 i förordning 987/2009.

lingarna vända sig till den utfärdande institutionen och begära nödvändiga förtydliganden och, i förekommande fall, att handlingarna dras tillbaka. Om de berörda institutionerna inte kommer överens kan de vända sig till den Administrativa kommissionen (tidigast en månad efter den dag då begäran lämnades av den institution som tog emot handlingen), som då har en tidsram på sex månader att försöka jämka samman de olika ståndpunkterna.

### 27.1.3 EU/EES-gemensamma kort och intyg

För att underlätta tillämpningen av förordning 883/2004 har Administrativa kommissionen tagit fram gemensamma kort och intyg för vissa sociala trygghetsförmåner, så kallade portabla dokument. De ska användas av den försäkrade för att kunna visa sina rättigheter enligt förordning 883/2004 och utfärdas av den behöriga institutionen i hans eller hennes behöriga stat. Ett av dessa intyg är A1-intyget. Den som är utsänd eller arbetar i flera stater kan ansöka om detta, vilket talar om vilken stats sociala trygghetssystem som han eller hon ska omfattas av. Intyget används också för att visa var personen betalar socialavgifter.

## 27.2 Bakgrund och problembeskrivning

I utredningens direktiv anges bland annat att utredningen ska analysera hur administrationen av de sociala trygghetssystemen, i relevanta delar, kan effektiviseras och förbättras.<sup>15</sup>

Jag har funnit att svenska myndigheters möjligheter att samarbeta och utbyta information i gränsöverskridande situationer i vissa fall hindras av gällande regelverk på sekretessområdet. Följande problem har uppmärksammats.

Socialförsäkringssystemet och arbetslöshetsförsäkringen i Sverige finansieras till stor del av socialavgifter. Det är Skatteverket som sköter uppbörden av socialavgifterna medan det är Försäkringskassan som är behörig institution enligt förordning 883/2004. Det innebär att det är Försäkringskassan som ska fastställa vilket lands lagstiftning

---

<sup>15</sup> Dir 2014:109.

om social trygghet som en person omfattas av (försäkringstillhörighet) och utfärda så kallade A1-intyg. Försäkringskassan informerar Skatteverket om de beslut som är av betydelse för Skatteverkets uppbörd och skickar kopior av de intyg om tillämplig lagstiftning som Försäkringskassan utfärdat till Skatteverket.<sup>16</sup>

Om en myndighet (behörig institution) i en annan medlemsstat utfärdat ett A1-intyg för en person, enligt vilket personen ska omfattas av det landets lagstiftning trots att arbetet utförs i Sverige, får Försäkringskassan vanligtvis en kopia av intyget. Försäkringskassan sänder vidare en kopia av det till Skatteverket.

Vid kontroller i beskattningsverksamheten framkommer ofta uppgifter som kan ha betydelse för Försäkringskassans utredningar om och fastställande av tillämplig lagstiftning. Det kan handla om information om var en enskild arbetar eller är bosatt. Med Skatteverkets information kanske utfallet av Försäkringskassans prövning om tillämplig lagstiftning skulle bli en annan. Skatteverkets bedömning av de svenska bestämmelserna om sekretess innebär att det i dag inte finns någon möjlighet för verket att på eget initiativ med regelmässighet lämna dessa sekretessbelagda uppgifter till Försäkringskassan. Inte heller bedöms de EU-rättsliga reglerna kunna användas av Skatteverket till stöd för ett utlämnande. Uppgifter som avser en namngiven person och gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB kan däremot lämnas när Försäkringskassan begär dem från Skatteverket<sup>17</sup>. Detta förutsätter dock att Försäkringskassan känner till att uppgifter som finns hos Skatteverket kan vara intressant för bedömningen.

Om det inte finns ett A1-intyg som visar att den enskilde omfattas av en annan medlemsstats sociala trygghetssystem eller att socialavgifter inte ska betalas för arbete i Sverige debiterar Skatteverket, enligt myndighetens nuvarande rutiner, socialavgifter utifrån myndighetens bedömning av svensk lagstiftning.

Skatteverket är alltid bundet av ett A1-intyg. Eftersom Försäkringskassan är behörig institution i Sverige så bedömer Skatteverket att det därför inte är möjligt att agera på egen hand och kontakta behöriga institutioner i andra medlemsstater inom EU för att

---

<sup>16</sup> I kapitel 15, ”Administrativt samarbete”, beskrivs bl.a. behörig myndighet, behörig institution, förbindelseorgan och A1-intyg närmare.

<sup>17</sup> Se 110 kap. 31 § SFB.

ifrågasätta A1-intyg som de utfärdat. Om Skatteverket misstänker att ett intyg är utfärdat på felaktiga grunder är det bara Försäkringskassan som kan kontakta den institution eller myndighet i den stat som utfärdat A1-intyget för att enligt fastställda rutiner utreda vilken medlemsstats lagstiftning som är tillämplig för personen. Skatteverket har i vissa fall upptäckt att personer som troligen borde omfattats av svensk socialförsäkring, enligt reglerna i EU-förordning 883/2004, under den tid de arbetat i Sverige varit försäkrade i andra länder.

Sammantaget innebär Skatteverkets bedömning av förordning 883/2004 och de svenska sekretessreglerna att det i dag inte finns någon möjlighet för Skatteverket att på eget initiativ, i frågor om tillämplig lagstiftning, lämna relevanta uppgifter till Försäkringskassan. Detta gäller både om Försäkringskassan ska kunna utreda eventuella felaktigheter i A1-intyg som utfärdats av en behörig institution i en annan medlemsstat och för att Försäkringskassan ska kunna göra sina utredningar om tillämplig lagstiftning på ett fullständigt underlag.

Följande två exempel belyser ytterligare i vilka situationer som Skatteverket på grund av sekretess anser sig förhindrat att informera Försäkringskassan.

- Vid en revision uppmärksammar Skatteverket att Försäkringskassan har utfärdat ett A1-intyg för en person som arbetar i en annan EU-stat. Av intyget framgår att personen är utsänd från Sverige för arbete i den andra staten men av handlingarna som Skatteverket får tillgång till i revisionen talar det mesta för att personen är lokalanställd i den andra medlemsstaten och inte utsänd som det anges i intyget från Försäkringskassan. Eftersom Skatteverket anser sig bundet av intyget och till följd av sekretess är förhindrad att lämna dessa uppgifter till Försäkringskassan debiterar Skatteverket arbetsgivaravgifter och tillgodoför personen PGI i enlighet med intyget, trots att verket bedömer att det är baserat på felaktiga uppgifter.
- I samband med beskattningen av en person uppmärksammar Skatteverket att han eller hon, förutom sitt arbete i Sverige åt sin svenska arbetsgivare, även har utfört en del extraarbete åt en arbetsgivare i Norge. Personen saknar dock A1-intyg. Enligt Skatteverkets tolkning av förordning 883/2004 (artikel 13) ska personen omfattas av svensk socialförsäkring, och den norska



arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgifter i Sverige. Vidare ska den anställde tillgodoföras PGI även för arbetet i Norge. Skatteverket behöver dock ett A1-intyg för att kunna fastställa PGI för arbetet i Norge och för att kunna påföra den norska arbetsgivaren arbetsgivaravgifter. Skatteverket ser därför ett behov av att kunna lämna dessa uppgifter till Försäkringskassan för att Försäkringskassan ska kunna utreda förhållandena och utfärda ett A1-intyg.

## 27.3 Gällande bestämmelser

### 27.3.1 Sekretessregler i beskattningsverksamheten

Den sekretess som gäller för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i beskattningsverksamheten är med några få undantag absolut, det vill säga den gäller oavsett om någon skada kan uppkomma genom att en uppgift röjs.<sup>18</sup>

Undantag gäller dock bl.a. för de vanligaste besluten i beskattningsverksamheten som är offentliga.<sup>19</sup> För vissa uppgifter i beskattningsdatabasen tillämpas dock ett rakt skaderekvisit<sup>20</sup>, vilket innebär att huvudregeln är offentlighet.

Sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller även mellan myndigheter.<sup>21</sup> Syftet är att ett utbyte av känsliga uppgifter ska ske restriktivt men inte att förhindra myndigheter att lämna uppgifter till varandra, under vissa förutsättningar, se nedan.<sup>22</sup>

### 27.3.2 Uppgiftsskyldighet och sekretessbrytande bestämmelser

Inledningsvis kan nämnas att det i förvaltningslagen (FL) finns en allmän bestämmelse i vilken det sägs att myndigheterna ska lämna varandra hjälp inom ramen för den egna verksamheten.<sup>23</sup>

I OSL anges rent allmänt att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna ut en uppgift som den förfogar över om inte

---

<sup>18</sup> 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL (2009:400).

<sup>19</sup> 27 kap. 6 § OSL.

<sup>20</sup> 2 kap. 5 § SdbL.

<sup>21</sup> 8 kap. 1 § OSL.

<sup>22</sup> Prop. 1979/80:2 Del A, s. 90 f.

<sup>23</sup> 6 § FL.

uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.<sup>24</sup> Till skillnad från vad som gäller i förhållande till allmänheten omfattar denna skyldighet alla uppgifter som myndigheten förfogar över, det vill säga även sådana uppgifter som inte finns i en allmän handling. Såsom tidigare framgått kan ett utbyte av uppgifter emellertid inte ske helt fritt. Sekretessen gäller även mellan myndigheter.<sup>25</sup>

För att tillgodose myndigheternas informationsbehov finns dock vissa undantag från sekretessen mellan myndigheter i OSL, så kallade sekretessbrytande bestämmelser. De flesta finns i 10 kap. OSL. I en av dessa bestämmelser anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.<sup>26</sup> Sådan uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot Försäkringskassan finns bl.a. i SFB<sup>27</sup> och i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbF)<sup>28</sup>. Enligt förordningen (Sdbf) föreligger uppgiftsskyldighet för vissa uppgifter i beskattningsdatabasen i den utsträckning de behövs för vissa angivna syften, t.ex. för beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst och bostadsbidrag.<sup>29</sup>

Med stöd av 110 kap. 31 § SFB ska Skatteverket lämna ut uppgifter om förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB till Försäkringskassan men endast vid begäran.

Uppgiftsskyldighet mellan svenska myndigheter gäller även om den följer av en EU-förordning eftersom EU-förordningar får anses jämförbara med svensk lag.<sup>30</sup>

Möjligheten för en myndighet att på eget initiativ lämna ut sekretessbelagda uppgifter är således mycket begränsad. Med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen 10 kap. 2 § OSL kan dock myndigheten lämna ut sådana uppgifter om det är nödvändigt för att kunna fullgöra den egna verksamheten. Den bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Endast bedömningen att en myndighet blir effek-

---

<sup>24</sup> 6 kap. 5 § OSL.

<sup>25</sup> 8 kap. 1 § OSL.

<sup>26</sup> 10 kap. 28 § OSL.

<sup>27</sup> 110 kap 31 § SFB.

<sup>28</sup> SFS 2001:588.

<sup>29</sup> 7 § första och andra stycket SdbF.

<sup>30</sup> Prop. 1999/2000:126 s. 272 och 283.

tivare om en sekretessbestämmelse inte tillämpas räcker t.ex. inte för att lämna ut uppgiften.<sup>31</sup>

En annan viktig sekretessbrytande bestämmelse är den så kallade generalklausulen som gör det möjligt för en myndighet att lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen är dock subsidiär i förhållande till övriga sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL, vilket innebär att det endast blir aktuellt att tillämpa den när möjligheten att lämna ut uppgifterna har prövats enligt de andra sekretessbrytande bestämmelserna.<sup>32</sup> Utgångspunkten vid prövningen är att den mottagande myndigheten har behov av uppgiften. Vilket skydd uppgifterna får hos den mottagande myndigheten, uppgiftens art och vad den ska användas till ska också beaktas.<sup>33</sup> Vidare är det av betydelse hur ett utlämnande påverkar den som uppgiften gäller, om det finns möjlighet att i förväg underrätta de enskilda om uppgiftsutbytet och hur nära de aktuella verksamhetsområdena ligger varandra.<sup>34</sup> För att ett utlämnande ska få göras krävs alltså att det allmänna intresset vid en sammanvägd bedömning uppenbart väger tyngre än skyddet av den enskildes integritet.

Det är inte något villkor att en uttrycklig begäran från en annan myndighet föreligger vid tillämpningen av generalklausulen. En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet.<sup>35</sup> Hela sekretesslagstiftningen förutsätter dock att ett rutinemässigt utbyte av uppgifter i regel ska vara författningsreglerat. När ett sådant utbyte inte är författningsreglerat men ändå kan anses tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen göras i förväg. Prövningen behöver inte avse enskilda ärenden utan kan i stället grunda sig på kunskaper om beställarens identitet och beställarens avsikt med uppgifterna tillsammans med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses med beställningen.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494 samt Tansjö, A m.fl., (2009). *Offentlighets- och sekretesslagen, en kommentar*. Se även JO:s ämbetsberättelse 1984/85 s. 265 och 1996/97 s. 480.

<sup>32</sup> 10 kap. 27 § OSL.

<sup>33</sup> Norström, C. (1993). *Sekretess inom allmän försäkring*, s. 124–136.

<sup>34</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 26 f. och 90 f.

<sup>35</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 327.

<sup>36</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 327 och 81.

## 27.4 Förslag

### 27.4.1 Ny uppgiftsskyldighet om tillämplig lagstiftning för Skatteverket

**Förslag:** En ny punkt ska införas i 7 § första stycket förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbF), enligt vilken Skatteverket till Försäkringskassan ska lämna ut uppgift från beskattningsdatabasen för utredning om eller fastställande av tillämplig lagstiftning enligt förordning 883/2004.

Det ska även göras ett tillägg i andra stycket samma paragraf att det är uppgifter om inkomst av tjänst, anställning och bosättning som ska lämnas ut till Försäkringskassan.

Förslaget innebär inte att Försäkringskassan ska få direktåtkomst till uppgifterna.

#### Skälen för förslaget:

##### *Behov av informationsutbyte*

Syftet med tillägget i 7 § Sdbf är att främja ett effektivt informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan i fråga om vilken medlemsstats lagstiftning en person ska omfattas av i gränsöverskridande situationer, exempelvis vid utsändning.

För att myndigheter ska kunna fullgöra sina ålagda uppgifter behöver de i vissa fall få tillgång även till sådan information som är sekretessbelagd hos andra myndigheter. Hos Skatteverket förekommer uppgifter som är av betydelse för att Försäkringskassan, i sin egenskap av behörig institution enligt förordning 883/2004, så långt som möjligt ska kunna fatta korrekta beslut. Att Försäkringskassans beslut blir så korrekta som möjligt har betydelse för vilket trygghets-system en enskild ska omfattas av. Det har även betydelse för var socialavgifter ska betalas. Myndigheternas samarbete i detta avseende är vidare av stor betydelse för att Sverige som stat ska kunna uppfylla sina skyldigheter inom EU/EES och förordning 883/2004. För att den ordning som Sverige har, med en myndighet som ansvarar för socialförsäkringsförmånerna medan en annan myndighet ansvarar för uppbörderna av socialavgifterna – och att det endast är Försäkrings-

kassan som är behörig institution– ska fungera är det angeläget att förslaget genomförs. För uppgifter som inte finns i skattedatabasen föreslås en motsvarande bestämmelse om uppgiftsskyldighet i 110 kap. 34 a § SFB (se avsnitt 27.4.2).

Utifrån det material som Skatteverket och Försäkringskassan kommit in med till utredningen så handlar det om uppgifter som förekommer i skatteärenden och som Försäkringskassan har behov av för att beslut och intyg om tillämplig lagstiftning ska bli korrekta, till exempel vid utsändning av enskilda personer. Det handlar framför allt om uppgifter om anställning, bosättning och inkomst. Bristen på överföring av information kan med nuvarande regelverk få till följd att en enskild inte omfattas av det sociala trygghetssystemet i någon medlemsstat. Det kan också innebära att en enskild inte omfattas av svensk lagstiftning om social trygghet, vilket han eller hon skulle ha gjort om Försäkringskassan haft tillgång till Skatteverkets uppgifter – eller den omvända situationen. Följaktligen skulle även skyldigheten att betala socialavgifter kunna påverkas.

Som reglerna ser ut och tillämpas i dag finns det därmed, enligt min bedömning, en uppenbar risk för att Försäkringskassan i vissa fall utfärdar A1-intyg på grundval av felaktiga eller ofullständiga underlag, samt att A1-intyg utfärdade av behöriga institutioner i andra medlemsstater inte kan ifrågasättas, trots att uppgifter finns hos Skatteverket vilka tyder på att intygen borde ifrågasättas.

Fördelarna med att Försäkringskassan får de nämnda uppgifterna är att myndigheten får ett mer tillförlitligt beslutsunderlag i frågor om tillämplig lagstiftning och att risken för felaktiga beslut och utbetalningar minskar. Det innebär också att A1-intyg som utfärdats av andra medlemsstater kan ifrågasättas, om de bedöms felaktiga. Ett utökat informationsutbyte kan således bidra till en effektivare och mer rättssäker handläggning samt ett ökat förtroende hos enskilda och allmänheten för att de sociala trygghetssystemen i gränsöverskridande situationer fungerar på ett bra sätt.

Genom att få tillgång till de efterfrågade uppgifterna om t.ex. bostadsförhållanden kan Försäkringskassan få en impuls om att tillämplig lagstiftning behöver utredas närmare eller på nytt.

Jag bedömer att ett elektroniskt informationsutbyte av uppgifterna innebär att Försäkringskassan kan effektivisera sin handläggning av i dessa ärenden avsevärt. Genom att ha tillgång till uppgifterna skulle kassan således i ett tidigt skede av handläggningen ha

bättre möjligheter att avgöra i vilka fall det är motiverat med ytterligare utredning av vilken medlemsstats lagstiftning som är tillämplig.

Min bedömning är därför att det är av stor betydelse för effektiviteten och rättssäkerheten att Försäkringskassan så långt det är möjligt ges förutsättningar att fatta beslut i dessa ärenden på ett fullständigt och korrekt beslutsunderlag. Det ligger inte bara i myndigheternas intresse utan är ett samhälleligt intresse. Att det så långt som möjligt fattas korrekta beslut torde i de flesta fall även ligga i enskilda personers intresse. Vidare bidrar det på de sätt som nämnts ovan även till att Sverige kan uppfylla sina skyldigheter enligt förordning 883/2004.

När det gäller den här typen av ärenden kan bedöma jag att Försäkringskassan inte behöver ha direktåtkomst till uppgifterna då de inte är av en ”brådskande karaktär”, särskilt med beaktande av att direktåtkomst innebär större risker ur integritetssynpunkt. Det bedöms tillräckligt att uppgifterna lämnas på annat sätt, till exempel på medium för automatiserad databehandling eller per telefon.

#### *Informationsutbytet bör bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet*

De uppgifter som det utökade informationsutbytet gäller omfattas av sekretess hos Skatteverket. Det krävs därför en bestämmelse om uppgiftsskyldighet eller en sekretessbrytande regel för att uppgifterna ska kunna lämnas ut till Försäkringskassan.

#### *Är gällande regelverk redan tillräckligt för det aktuella informationsutbytet?*

Frågan är om det redan i dag, med stöd av gällande regelverk, är möjligt för Skatteverket att lämna dessa uppgifter Försäkringskassan. Båda myndigheterna har bedömt att så inte är fallet.

Möjligheten att lämna uppgifter, exempelvis med stöd av 10 kap. 2 och 27 §§ OSL, är begränsade. Såsom framgått anges i förarbetena till sekretesslagstiftningen t.ex. att ett löpande informationsutbyte inte är tänkt med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna.

När det gäller bestämmelserna om uppgiftsskyldighet är den uppräknade som görs i Skatteverkets förordning uttömmande och någon

skyldighet att lämna ut uppgifter för utredning eller fastställande av tillämplig lagstiftning föreligger inte (utredning av tillämplig lagstiftning omfattas inte av någon av punkterna i 7 § första stycket Sdbf).

Uppgiftsskyldigheten i 110 kap. 31 § SFB förutsätter att För-säkringskassan begär ut uppgiften från Skatteverket. Det innebär att myndigheten måste känna till att uppgifter av intresse för ärendet finns hos Skatteverket, vilket inte alltid torde vara fallet. Någon annan bestämmelse om uppgiftsskyldighet eller sekretessbrytande regel som kan användas för dessa fall finns inte heller i övrigt i 110 kap. SFB.

Någon möjlighet att i detta fall lämna ut uppgifter med stöd av EU-rätten föreligger, enligt vår bedömning, inte heller.

Vår sammantagna bedömning är därför att det med stöd av gällande regelverk inte finns stöd för det aktuella informationsutbytet, åtminstone inte på Skatteverkets eget initiativ eller med en viss regelbundenhet.

#### *Avvägning mellan behovet av ett utökat informationsutbyte och intrång i den personliga integriteten*

I svensk lagstiftning finns inte någon allmängiltig definition av begreppet personlig integritet. Vid en översyn av personuppgiftslagen (PuL) anfördes i förarbetena att det kan sägas att kränkning av den personliga integriteten innebär ett intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång, såväl psykiskt som fysiskt, bör kunna avvisas.<sup>37</sup>

I samband med ändringar av Regeringsformen 2011, där skyddet för den personliga integriteten stärktes, fördes ett liknande resonemang. ”Någon entydig och allmänt accepterad definition av begreppet personlig integritet är svår att finna. En definition är dock inte nödvändig för att bedöma vilka intressen som har ett särskilt starkt skyddsvärde. Möjligen kan det sägas att kränkningar av den personliga integriteten utgör intrång i den fredade sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där intrång bör kunna avvisas.”<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Prop. 2005/06:173 s. 15.

<sup>38</sup> Prop. 2009/10:80 s. 175.

Vidare fördes följande resonemang i förarbetena till översynen av PuL.<sup>39</sup> Automatiserad behandling av personuppgifter kan innebära särskilda risker ur ett integritetsperspektiv eftersom tekniken gör det möjligt att på ett enkelt sätt såväl samla in och sammanställa stora mängder av information som att sprida dem. Exempelvis kan förhållandevis oförargliga uppgifter tillsammans med andra sådana uppgifter innebära en kartläggning av en persons enskilda förhållanden som på ett otillbörligt sätt kränker den personliga integriteten.

Vissa faktorer har ansetts särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Det gäller arten av de personuppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar. Sådana tankegångar kan sägas ligga till grund för de dataskyddsprinciper som utarbetats i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter om och det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet)<sup>40</sup>, PuL och den särlagstiftning som finns för behandlingen av personuppgifter i en viss verksamhet tar sin utgångspunkt i. Vilken reglering och begränsning av användningen av personuppgifter som är nödvändig för att skydda den personliga integriteten är till stor del beroende av rådande värderingar i samhället. Med hänsyn till den teknikutveckling som ständigt pågår måste integritetsfrågorna, trots svårigheten att generellt definiera personlig integritet, alltid ges en särskild tyngd när ett utökat elektroniskt informationsutbyte av personuppgifter övervägs.<sup>41</sup>

Rätten till skydd för den personliga integriteten är dock inte absolut, utan kan bli föremål för inskränkningar. Skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot motstående legitima och grundläggande värden och intressen som t.ex. yttrandefrihet, informationsfrihet, offentlighet, brottsbekämpning samt effektiv och korrekt ärendehandläggning hos myndigheter. Avvägningar mellan behovet av skydd för den personliga integriteten och andra intressen har skett och sker i lagstiftningen.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Prop. 2005/06:173.

<sup>40</sup> EUT L 281, 23.22.1995, s. 31–50.

<sup>41</sup> SOU 2007:45, Utökat elektroniskt informationsutbyte s. 176 f.

<sup>42</sup> SOU 2007:45 s. 179.



Oavsett om ett informationsutbyte som det nu aktuella sker på medium för automatisk databehandling eller inte medför det enligt min bedömning en viss ökad risk för intrång i den personliga integriteten. Såsom framgår av förarbetena innebär informationsöverföring på elektronisk väg dock inte i sig oacceptabla intrång i den personliga integriteten.<sup>43</sup> Ett utökat automatiserat informationsutbyte mellan myndigheter är ett naturligt och nödvändigt steg i samhällets IT-utveckling. Av betydelse är vilka uppgifter som lämnas ut eller överförs och den sammanlagda information som mottagaren får.<sup>44</sup>

Personlig integritet är inte heller en absolut rättighet. Skyddet för den personliga integriteten ska vägas mot de allmänintressen som talar för ett utökat informationsutbyte och styrkan av dessa intressen.<sup>45</sup>

Mot den bakgrund som redovisats anser jag att det finns ett starkt allmänt intresse för ett utökat informationsutbyte. Det bedöms leda till förbättrade möjligheter till utredning och korrekta beslut när det gäller tillämplig lagstiftning vilket innebär en större rättssäkerhet. Det minskar även risken för felaktiga utbetalningar. Vidare bedöms det innebära att Skatteverkets beslut om socialavgifter också kan grundas på mer tillförlitliga A1-intyg. Det bör även innebära en ökad effektivitet för myndigheterna.

Redan i dag finns ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan inom olika förmånsslag. Så som framgått lämnar Skatteverket t.ex. uppgifter till Försäkringskassan för utredning och kontroll av sjukpenninggrundande inkomst och bostadsbidrag (7 § första stycket 1 och 4 SdbF). I andra stycket preciseras vilka uppgifter som ska lämnas ut, t.ex. uppgift om enskilds inkomst. Den uppgiften levereras utan förfrågan från Försäkringskassan. I dessa fall har informationsutbytet, och att detta sker genom elektronisk informationsöverföring, ansetts vara förenligt med kraven på skydd för den personliga integriteten. Det framstår därför som svårt att hävda att det vore oacceptabelt från integritetsskyddssynpunkt att tillåta det nu aktuella informationsutbytet. Det kan vidare framhållas att det handlar om ett begränsat antal uppgifter och en liknande typ av uppgifter som lämnas i dag.

---

<sup>43</sup> Prop. 2000/01:129 s. 36 ff. och SOU 2007:45 s. 180.

<sup>44</sup> SOU 2007:45 s. 180.

<sup>45</sup> SOU 2007:45 s. 180.

Jag anser vidare att det har betydelse att regelverket, både på EU-rättslig och på nationell nivå, som styr myndigheternas verksamhet bygger på samarbete och förutsätter att myndigheter får vissa uppgifter från varandra. Utbytet får då i viss mån ses som en nödvändig följd av gällande regelverk.

Sammantaget är min bedömning att det utökade elektroniska informationsutbytet går att förena med kraven på skydd för den personliga integriteten. Det förutsätter dock en uttrycklig reglering i lag eller förordning i vilken det anges vilka uppgifter som ska lämnas ut och för vilket ändamål. Vidare förutsätter det att behandlingen regleras i en författning eller framgår av ändamålsbeskrivningen för behandlingen av personuppgifter i Skatteverkets och Försäkringskassans verksamheter (se avsnittet nedan om behandling av personuppgifter). De registrerade måste också bli informerade om att informationsutbyte med en annan myndighet sker i den aktuella verksamheten, vilka som ingår i samarbetet och syftet med utbytet.

Ett tillräckligt sekretesskydd (se avsnittet om förstärkt sekretesskydd nedan) och skydd för den personliga integriteten vid behandlingen av uppgifterna måste finnas hos den mottagande myndigheten. Det förutsätts även att myndigheterna samråder med varandra och utbildar personalen så att det skapas garantier för skyddet för den personliga integriteten.

Som följer av tidigare avsnitt anser vi att den nu aktuella uppgiftsskyldigheten för Skatteverket gentemot Försäkringskassan ska gälla utan föregående begäran.

#### *Behandlingen av personuppgifter är tillåten*

Av lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbL) framgår att uppgifter får behandlas i Skatteverkets beskattningsverksamhet för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket bland annat för att utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll i fråga om förmån, bidrag och andra stöd samt i den utsträckning som en skyldighet att lämna uppgifterna följer av lag eller förordning.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> 1 kap. 5 § SdbF.

Min bedömning är att den nu aktuella behandlingen av uppgifter avser sådana ändamål som anges i bestämmelsen. Den behandling av uppgifter som uppgiftsutlämnandet innebär för Skatteverket är därmed tillåten.

Av SFB<sup>47</sup> framgår att Försäkringskassan i sin verksamhet får behandla personuppgifter till exempel om det är nödvändigt för att tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades eller annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas och för handläggning av ärenden. Min bedömning är att bestämmelsen medger den nu aktuella behandlingen av personuppgifter.

Vidare framgår av SFB<sup>48</sup> att det i socialförsäkringsdatabasen endast får behandlas sådana personuppgifter som avser personer som omfattas eller har omfattats av verksamhet enligt de ändamål som anges i SFB,<sup>49</sup> eller personer om vilka uppgifter på annat sätt behövs för handläggningen av ett ärende.

Denna bestämmelse medger enligt min bedömning att de nu aktuella uppgifterna behandlas i socialförsäkringsdatabasen.

#### *Förstärkt sekretesskydd för uppgifterna hos Försäkringskassan*

**Förslag:** Ett tillägg ska införas i 27 kap. 1 § 3 OSL om att den sekretess som gäller hos Skatteverket även ska gälla hos Försäkringskassan för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat för utredning och fastställande av tillämplig lagstiftning.

**Skälen för förslaget:** Så som tidigare redogjorts för omfattas de aktuella uppgifterna av absolut sekretess hos Skatteverket.<sup>50</sup> Den sekretessbestämmelse som gäller hos Försäkringskassan har ett rakt skaderekvisit, det vill säga presumtionen är att uppgifterna ska lämnas ut.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> 114 kap. 2 och 7 §§ SFB.

<sup>48</sup> 114 kap. 14 § SFB.

<sup>49</sup> 114 kap. 7 § SFB.

<sup>50</sup> 27 kap. 1 § OSL.

<sup>51</sup> 28 kap. 1 § OSL.

Mitt förslag om uppgiftsskyldighet innebär att uppgifterna ska föras över från Skatteverket till Försäkringskassan utan föregående begäran, till exempel genom filöverföring. Förslaget innebär dock inte att Försäkringskassan ska få direktåtkomst till uppgifterna. När en uppgift i skattedatabasen förs över och används i Försäkringskassans verksamhet upphör Skatteverkets databassekretess att vara tillämplig på uppgiften.<sup>52</sup> Eftersom Försäkringskassans sekretessbestämmelse har ett rakt skaderekvisit innebär det att sekretesskyddet för uppgifterna blir svagare än hos Skatteverket. Detta skulle bli fallet även om Försäkringskassan fick direktåtkomst och använde uppgifterna i sin handläggning. Behovet av och styrkan i en sekretess bestäms inte enbart med hänsyn till sekretessintresset. Det måste i varje sammanhang läsas mot intresset av insyn i myndighetens verksamhet.

För att avgöra om ett tillägg behöver göras i OSL med anledning av förslagen om ett utökat informationsutbyte är motiven till den stränga skattesekretessen av intresse. Avvägningen mellan å ena sidan de enskildas skyddsintresse och å andra sidan offentlighetsintresset framkommer på flera ställen i förarbetena, där man även hänvisar till tidigare uttalanden om betydelsen av att offentlighetsprincipen verkligen upprätthålls vid de avvägningar som aktualiseras i samband med tillkomsten av den nya sekretesslagstiftningen. Det påpekas å andra sidan att skyddsaspekten får särskild tyngd av de skattskyldigas långtgående plikt att lämna uppgifter om sina förhållanden och det sägs vidare, att även om många av de uppgifter som förekommer i självdeklarationer är av alldaglig beskaffenhet, kan det inte bortses från att många deklaranter skulle uppleva det som integritetskränkande om alla dessa uppgifter kom till offentligheten.<sup>53</sup>

Avvägningen mellan dessa intressen resulterade således i nu gällande regler. De uppgifter som ska överföras till Försäkringskassan, och som setts som särskilt skyddsvärda i Skatteverkets verksamhet, skulle med nuvarande lagstiftning få ett väsentligt svagare skydd i Försäkringskassans verksamhet än hos Skatteverket, något som jag bedömer inte kan anses motiverat. Mot denna bakgrund är min bedömning att ett tillägg behöver göras i 27 kap. 1 § 3 OSL.

---

<sup>52</sup> Prop. 2010/11:78 s. 23 f.

<sup>53</sup> Prop. 1979/80: 2 Del A s. 253 ff.

### 27.4.2 Uppgiftsskyldighet för Skatteverket i SFB

**Förslag:** Det ska införas en ny bestämmelse i SFB, 110 kap. 34 a §, om skyldighet för Skatteverket att lämna uppgifter till Försäkringskassan för utredning om eller fastställande av tillämplig lagstiftning enligt förordning 883/2004.

**Skälen för förslaget:** En motsvarande uppgiftsskyldighet som föreslås för SdbF behöver finnas i SFB. De uppgifter som finns hos Skatteverket – och som Försäkringskassan behöver för att beslut om tillämplig lagstiftning ska kunna fattas på ett så korrekt och fullständigt underlag som möjligt – finns enligt uppgift från Skatteverket ofta i Skatteverkets utredningar eller revisioner, vilka handläggs i pappersakter. Alla uppgifter finns således inte i skattedatabasen. Det är, som angetts i avsnitten ovan, uppgifter om inkomst av tjänst, anställning och bosättning. För att Skatteverket ska kunna kontakta Försäkringskassan och lämna uppgifter i dessa ärenden räcker det således inte med en uppgiftsskyldighet i SdbF. En motsvarande uppgiftsskyldighet behövs därför i SFB.

De överväganden som gjorts i tidigare avsnitt i detta kapitel för förslagen till ändringar i SdbF är relevanta även för detta förslag – särskilt när det gäller behovet av informationsutbytet, behovet av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet och det förstärkta sekretessskyddet för uppgifterna hos Försäkringskassan (se avsnitt 27.4.1.). Skälen för förslaget till ny 110 kap. 34 a § SFB utvecklas därför inte ytterligare i detta avsnitt.

Vissa av de överväganden som gjorts för SdbF, bland annat om tillåten personuppgiftsbehandling hos Skatteverket, är dock inte aktuella för detta förslag, eftersom förslaget i SFB tar sikte på de ärenden som handläggs manuellt och inte innebär någon registrering av personuppgifter eller automatiserad behandling.

## 28 Behov av fortsatt utredning

### 28.1 Utred vidare behovet av prövning av uppehållsrätt

**Bedömning:** Sverige har för närvarande inget systematiskt sätt att pröva om medborgare i Europeiska unionen (EU)/Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) som har för avsikt att stanna längre tid än tre månader i landet har uppehållsrätt. Behovet av en sådan ordning och hur den i så fall ska administreras bör utredas vidare.

**Skälen för bedömningen:** 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 och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet)<sup>1</sup> Upphållsrätten enligt rörlighetsdirektivet inträder automatiskt förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. En varaktig uppehållsrätt kan ge rätt till folkbokföring.

En EU/EES-medborgare har uppehållsrätt i tre månader utan att några villkor eller formaliteter måste vara uppfyllda utom att personen ska ha ett giltigt pass eller ett nationellt identitetskort. Samma regler gäller för EU/EES-medborgarens familjemedlemmar som är medborgare i ett tredje land och som följer med eller ansluter till EU/EES-medborgaren i Sverige. En tredjelandsmedborgare måste alltid visa upp ett giltigt pass.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> EUT L 158/77, 30.4.2004 s. 77–123.

<sup>2</sup> Artikel 6 i direktiv 2004/38/EG

För vistelser som är längre än tre månader krävs att EU/EES-medborgaren antingen har uppehållsrätt enligt utlänningslagen eller ett uppehållstillstånd. Upphållsrätten behöver inte fastställas genom någon prövning, utan inträder automatiskt när EU/EES-medborgaren uppfyller något av kraven enligt utlänningslagen. En EU/EES-medborgare som inte uppfyller kravet för uppehållsrätt måste ha ett uppehållstillstånd för vistelser längre än tre månader.

I den kartläggning som utredningen gjort rörande hur andra medlemsstater hanterar frågan om upphållsrätt i samband med gränsöverskridande personrörlighet så framgår att vissa andra stater har en betydligt mer omfattande prövning än vad som är fallet i Sverige.

Förenklat kan sägas att dessa andra stater har en uttalad skyldighet för personer som avser att vistas i landet längre tid än tre månader att anmäla sig till en myndighet. Den ansvariga myndigheten kan vara motsvarande en svensk kommun eller polismyndighet. Anmälan måste göras inom en eller ett par veckor från det att vistelsen påbörjades. I samband med anmälan görs en prövning om personen har uppehållsrätt. Om så inte är fallet finns möjlighet att avvisa personen från landet efter en individuell prövning. För de personer som man vid detta tillfälle konstaterar har uppehållsrätt och som senare ansöker om socialt bistånd eller en förmån som har karaktären av socialt bistånd (s.k. särskild icke avgiftsfinansierad kontantförmån) kan frågan om upphållsrätt prövas igen. I dessa fall kan man bedöma att personen i fråga nu ligger de sociala trygghetssystemen till last och därmed inte längre har uppehållsrätt. Personen kan då komma att avvisas från landet efter en individuell prövning.

Den svenska ordningen innebär att den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige ska folkbokföras. Ett villkor för att en inflyttad ska kunna folkbokföras är att han eller hon har uppehållstillstånd om så krävs eller uppehållsrätt. För att sedan kunna folkbokföras måste dessutom de övriga villkoren vad gäller om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år uppfyllas.

Det är individen själv som ansöker om att bli folkbokförd. Detta innebär att det är möjligt att vistas under lång tid utan att uppehållsrätten någonsin kommer att prövas. Det finns stora praktiska fördelar att vara folkbokförd så för de personer som uppfyller villkoren torde incitamenten att begära att få bli folkbokförd vara stora. Samtidigt finns det personer som inte uppfyller villkoren och

som försörjer sig genom att t.ex. arbeta svart eller på annat sätt. Dessa personer har ingen anledning att begära att få bli folkbokförda. Detta kan bidra till att skapa ett skuggsamhälle där människor vistas i Sverige under lång tid utan att synas i eller kunna ta del av de allmänna systemen.

Frågan om Sverige behöver en mer sammanhållen och omfattande prövning av om personer som vistas i landet har upphållsrätt är komplicerad och spänner över flera samhällsområden än enbart frågan om tillgång till de sociala trygghetssystemen, även om detta är en viktig del. Jag gör bedömningen att det finns skäl att se över behovet av att kunna pröva om EU/EES-medborgare som vistas i Sverige längre tid än tre månader har uppehållsrätt. Behovet av en sådan ordning och hur den bör utformas för att vara i överensstämmelse med EU-rätten och hur den ska administreras bör därför utredas vidare.

## 28.2 Politiska ställningstaganden är nödvändiga även när det gäller gränsöverskridande personrörlighet

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

**Skälen för bedömningen:** De sociala välfärdssystemen är ofta i centrum för den politiska debatten. Olika ställningstaganden mellan fördelningspolitiska effekter, individuella drivkrafter, finansiella konsekvenser, finansieringsmodeller, m.m. är centrala politiska ställningstaganden. Dessa frågeställningar är relevanta också när det gäller gränsöverskridande personrörlighet och den nationella tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)<sup>3</sup>.

Ett uttryck för detta är att regeringen i budgetpropositionen för 2017 har angett sin uppfattning om hur samordningsbestämmelserna bör utvecklas på en rad områden bl.a. för att bättre återspegla de nya

---

<sup>3</sup> EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.



rörlighetsmönstren inom EU. Regeringen anser att ”denna utveckling bör också värna enskildas rättigheter och medlemsstaternas rätt att själva utforma sina socialförsäkringssystem, särskilt med hänsyn till de nationella trygghetssystemens långsiktiga finansiella hållbarhet. Bestämmelserna bör ge en effektiv och ändamålsenlig samordning som främjar den fria rörligheten för personer utan att harmonisera medlemsstaternas system. Bestämmelserna ska även verka för att förbättra människors levnadsstandard och egna försörjning. Balansen mellan den enskildes sociala skydd och ansvars- och kostnadsfördelning mellan medlemsstaterna måste också finnas i bestämmelserna.”<sup>4</sup>

Regleringen kring välfärdssystemen och gränsöverskridanden personrörlighet präglar av en omfattande och komplex juridisk reglering där svensk nationell rätt samspelar med sekundär och primärrätt samt rättspraxis inom EU samt andra internationella rättskällor, t.ex. FN-konventioner som Sverige ratificerat.

När det gäller samordningsreglerna inom EU sker utvecklingen genom att förordningen omförhandlas mellan medlemsstaterna och Kommissionen. Detta sker förhållandevis sällan. Den tidigare förordning 1408/71 har ersatts av förordning 883/2004 som började tillämpas 1 maj 2010. Regeringens redovisade uppfattning ovan är en följd av att kommissionen har aviserat att förhandlingar om en ny samordningsförordning bör inledas. Kommissionen har i december 2016 presenterat ett nytt förslag till samordningsförordning som nu ska förhandlas. EU-rätten är vidare under kontinuerlig utveckling genom EU-domstolens rättspraxis, där tolkningar ofta görs mot intentionerna i fördraget. EU-domstolen använder sig i dessa fall av en ändamålstolkning i förhållande till primärrätten. Av de senaste 10–15 årens praxisutveckling inom området för samordning av sociala trygghetssystem kan man skönja att domstolen dessutom successivt till viss del förändrat sin bedömning av ändamålet med den fria rörligheten för personer. Praxis har gått från en stark betoning på individens frihet att röra sig över nationsgränserna till att medge att medlemsstaterna i vissa situationer får införa restriktioner i den fria rörligheten.

En viktig aspekt av lagstiftningsprocessen inom EU är att det inte tas fram några egentliga förarbeten som är en viktig del i svensk rätt. Propositioner, yttranden från Riksdagens utskott och yttranden från

---

<sup>4</sup> Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 10, s. 41–42.

Lagrådet är exempel på viktiga förarbeten i Sverige. Dessa förarbeten betraktas som en rättskälla i sig och bedöms vara av betydligt större vikt som sådan än i många andra länder. Förarbetena har därmed betydelse för de rättsvårdande instansernas tolkning av gällande nationell rätt och får därmed betydelse för myndigheternas tillämpning och domstolarnas praxisutveckling.

Myndigheter och domstolar i Sverige kan när det gäller att tolka och tillämpa svensk respektive EU-rätt förenklat sägas ha att hantera två olika rättsliga modeller, en med förarbeten att utgå ifrån och en utan. Detta i kombination med den svenska förvaltningsmodellen med en tydlig ansvarsfördelning där myndigheter står för en oberoende tolkning och tillämpning av lagstiftning utan inblandning från den lagstiftande nivån innebär särskilda utmaningar. I de flesta stater inom EU finns en mer direkt styrning från regeringen ner i administrationen som svarar för tolkning och tillämpning. Ministerstyret är normen. Frågan hur förändrad EU-lagstiftning ska tolkas och tillämpas i en nationell kontext kan därmed i dessa förvaltnings-system göras utifrån både juridiska och politiska utgångspunkter. I Sverige kommer däremot tolkning och tillämpning att göras utan att eventuella politiska utgångspunkter som normalt finns i förarbeten kan vägas in. Detta är en svaghet i det svenska systemet och enligt mig bör möjligheterna att i dessa fall ge de rättsvårdande instanserna tydligare ändamålsbeskrivningar utredas vidare. En sådan förändring måste med nödvändighet ske inom ramen för de regeringsformens regler för regeringens normgivningsmakt och med beaktande av den svenska förvaltningsmodellen i övrigt.

### 28.3 Kommunal vård i gränsöverskridande situationer

**Bedömning:** Den gränsöverskridande hälso- och sjukvården enligt förordning 883/2004 behöver utredas ytterligare beträffande de delar som åligger den kommunala hälso- och sjukvården. Det saknas i dag en grundläggande kunskapsöversikt beträffande patienter som får vård i Sverige och där också hänsyn tas till Sveriges uppdelning av ansvaret på flera huvudmän. Jag anser att frågan är så komplicerad, bland annat på grund av att viss hälso- och sjukvård är så intimt sammankopplad med socialtjänstom-

rådet, att en översyn bör göras av en särskild utredning. Socialtjänstlagen ligger även utanför utredningens uppdrag.

**Skälen för bedömningen:** Den kommunala hälso- och sjukvården, som är nära kopplad till beslut enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) står för cirka 30 procent av den offentliga sektorns hälso- och sjukvårdsutgifter.<sup>5</sup>

Kommunens ansvar enligt LSS gäller i princip gentemot dem som är bosatta i kommunen.<sup>6</sup> Vid bedömningen av var en person ska anses bosatt kan ledning enligt förarbetena hämtas från folkbokföringslagens bestämmelser om rätt folkbokföringsort. Det förutsätts att en bosättningskommun finns i Sverige.<sup>7</sup> För tillfälliga besökare från annat land finns inte någon rätt till LSS-insatser och därmed inte heller kommunal hälso- och sjukvård i samband med sådana insatser.

Enligt SoL är det ytterst vistelsekommunen som ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild. Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen (en bosättningskommun) ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer. Personer som inte bedöms ha hemvist i en kommun där de tillfälligt vistas har bara rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation som inte går att lösa på annat sätt. Detta resonemang kan föras även i förhållande till EU/EES-medborgare som bedöms sakna uppehållsrätt och därmed inte har sin egentliga hemvist i Sverige. Bistånd till särskild boendeform eller dagverksamhet bör därför inte bli aktuell och då inte heller kommunal hälso- och sjukvård i samband med sådana insatser. Den gränsöverskridande hälso- och sjukvård i kommunen som däremot kan bli aktuell är den som kommunen ska erbjuda vid bistånd till vistelse på ett korttidsboende enligt SoL. Ett korttidsboende enligt SoL anses vara en sådan boendeform (särskild boendeform) där kommunen har ett hälso- och sjukvårdsansvar. För en person som endast tillfälligt vistas i Sverige skulle bistånd till en tids korttidsboende kunna bli nödvändigt. Behov av korttidsboende skulle till exempel kunna uppstå då en person fått akut (nödvändig) vård på sjukhus och sedan under

<sup>5</sup> Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 9, s. 27.

<sup>6</sup> 16 § LSS.

<sup>7</sup> 16 a § LSS.

en period är för sjuk för hemtransport, men för frisk för slutna vård. I ett sådant läge torde även hemtjänst och hemsjukvård kunna bli aktuellt om EU/EES-medborgaren under sin vistelse bor i ett hem ”i det vanliga bostadsbeståndet” (benämnt ordinärt boende i förslag till ny hälso- och sjukvårdslag, 14 kap. 1 §, prop. 2016/17:43).

För personer som uppfyller kraven för uppehållsrätt gäller lika-behandlingsprincipen, det vill säga dessa personer har samma rättigheter m.m. som övriga personer i Sverige som uppfyller villkoren vad gäller SoL- och LSS-insatser. Då bistånd som beviljas är en boendeform eller dagverksamhet/daglig verksamhet, ska kommunal hälso- och sjukvård erbjudas i samband med biståndet.

Landstingens skyldighet att erbjuda hemsjukvård har överlåtit till kommunerna genom avtal. Det innebär att kommunens skyldighet att erbjuda hemsjukvård inte kan bli större än landstingets innan överföringen. I kommunens hemsjukvård ingår inte läkarinsatser, hemsjukvården är en del av primärvården och har den begränsningen att kommunens ansvar endast omfattar personer som vistas i kommunen. Det är inte känt huruvida avtal finns om hemsjukvård i gränsöverskridande fall.

Sammantaget bedömer jag att den gränsöverskridande hälso- och sjukvården enligt förordning 883/2004 behöver utredas ytterligare beträffande de delar som åligger den kommunala hälso- och sjukvården. Det bör även utredas om kommunal vård ska omfattas av förordning (2013:711) om ersättningar för vissa kostnader för gränsöverskridande hälso- och sjukvård mot bakgrund av att allt större del av kostnaderna för hälso- och sjukvård åligger på kommunerna.



## 29 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Samtliga förslag träder i kraft den 1 januari 2019.

Ändringarna i hälso- och sjukvårdslagen (2017:000), tandvårdslagen (1985:125), folkbokföringslagen (1991:481), lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m., smittskyddslagen (2004:168), utlänningslagen (2005:716), lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och socialförsäkringsbalken (2010:110) föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Detsamma gäller den föreslagna ändrade lydelsen av förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Jag bedömer dock att det krävs en övergångsbestämmelse till de föreslagna bestämmelserna i 74 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken (SFB) om krav på uppehållsrätt för äldreförsörjningsstöd och 101 kap. 3 § andra stycket SFB om krav på uppehållsrätt för bostadstillägg.

I övergångsbestämmelsen bör anges att den ändrade lydelsen inte ska tillämpas på ansökningar som kommit in före ikraftträdandet. På ansökningar före den 1 januari 2019 ska således äldre bestämmelser tillämpas.



## 30 Konsekvenser av förslagen

Enligt kommittédirektivet ska utredaren analysera kostnader och konsekvenser av de förslag som lämnas i enlighet med kommittéförordningen samt relevanta internationella regelverk. Utredaren ska belysa vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna har för personer som rör sig mellan Sverige och de övriga staterna i Europeiska unionen (EU)/Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i synnerhet grannländerna. Utredaren ska även analysera hur de förslag som läggs kan utformas så att inte nya gränshinder uppstår mellan länder. Då förslagen även berör personer som rör sig mellan Sverige och tredjeland, är det en aspekt som också belyses i analysen.

Av tilläggsdirektivet, vad gäller eventuella förslag om krav på laglig vistelse, följer vidare att särskilt de administrativa konsekvenserna för de berörda myndigheterna i fråga om tillämpningen av de olika regelverken ska belysas.

Sammantaget bedömer jag att förslagen främst kommer att öka möjligheterna för personer i gränsöverskridande situationer att bedöma om och i vilken omfattning de har ett skydd från de sociala trygghetssystemen i Sverige, underlätta för den gränsöverskridande person- och tjänsterörligheten samt bidra till en ökad rättssäkerhet. Konsekvenserna för de offentliga finanserna är svåra bedöma då det saknas nödvändiga statistiska underlag för hur många personer som omfattas av förslagen. De flesta förslagen kan dock antas beröra ett fåtal personer och med såväl positiva som negativa förväntade margineffekter på intäkter och utgifter. Jag gör därmed bedömningen att förslagen sammantaget inte medför några ökade kostnader eller minskade intäkter för staten som behöver finansieras ytterligare.



## 30.1 Socialförsäkringen

### 30.1.1 Rätt till beslut om en person är försäkrad enligt socialförsäkringsbalken

#### Förslaget i korthet

Genom en ny bestämmelse (4 kap. 6 § socialförsäkringsbalken, SFB) införs en rätt för en person att på begäran få prövat och ett intyg om han eller hon uppfyller villkoren i 4 kap. 3 § SFB (se avsnitt 17.2). Förslaget syftar till att ge den enskilde möjligheten att få kännedom om huruvida han eller hon är försäkrad enligt SFB, utan att behöva ansöka om en förmån. En sådan möjlighet kan vara särskilt viktig i gränsöverskridande situationer, som ofta kan medföra förändringar i den enskildes sociala trygghetsskydd. Vilken lagstiftning som blir tillämplig i dessa fall är bland annat beroende av omständigheterna i det enskilda fallet samt vilka länder som är aktuella, vilket gör att det kan vara svårt för den enskilde att få en uppfattning av sitt försäkringskydd i gränsöverskridande situationer. Detta gäller såväl personer som kommer till Sverige som personer som lämnar landet. Därutöver kan ett sådant beslut till exempel användas vid utsändning till tredje land som Sverige inte har ingått avtal med. Intyget, som stadgar om en person är försäkrad enligt SFB i Sverige, kan då vid behov visas upp för till exempel myndigheter i den staten personen är utsänd till. Med stöd av den föreslagna ändringen i 113 kap. 2 § andra stycket SFB går beslutet att överklaga.

#### Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Jag bedömer att den föreslagna lagstadgade rätten till intyg om man är försäkrad enligt SFB bidrar till en tydligare och mer rättsäker försäkringssituation för den enskilde, vilket i sin tur kan underlätta och i förlängning främja gränsöverskridande rörelse till och från Sverige. I dag finns enbart möjlighet till intyg om tillämplig lagstiftning i gränsöverskridande situationer inom EU/EES samt med land som Sverige har ingått avtal om social trygghet. Mitt förslag medför att alla personer i gränsöverskridande situationer, både inom och utom EU/EES, kan begära ett intyg om de är försäkrade enligt svensk socialförsäkring.

Gällande utsändning från Sverige bedömer jag att förslaget även kan underlätta för företag att få anställda att låta sig sändas ut till stater utanför EU/EES med vilka Sverige inte har något avtal, då de inför en eventuell utsändning med förslaget kan få en tydligare uppfattning av sitt försäkringsskydd och hur utsändningen kan påverka detta. Svenskt Näringsliv har bland annat upplyst utredningen om att behovet av sådana intyg finns för arbetstagare som sänds ut till vissa länder, såsom Kina, men även för andra länder utanför EU/EES finns liknande behov. Intygen behövs bland annat för att tydliggöra att socialavgifter inte ska behöva betalas i två länder.

### **Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer**

För Försäkringskassan innebär förslaget att fler beslut om intyg kan behöva fattas, eftersom Försäkringskassan i dag inte har någon skyldighet att fatta beslut och utfärda sådana intyg om en person är försäkrad som inte omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen<sup>1</sup> (förordning 883/2004), förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen<sup>2</sup> (förordning 1408/71) eller avtal om social trygghet. Antalet personer som det kan bli aktuellt för, är svårt att bedöma. Enligt uppgift från Försäkringskassan fattade myndigheten under år 2015 sammanlagt 14 768 beslut om tillämplig lagstiftning med stöd av förordning 883/2004, förordning 1408/71 respektive avtal om social trygghet. Av dessa gällde 4 510 beslut tillämplig lagstiftning vid utsändning av arbetstagare till annan EU/EES-stat enligt artikel 12 i förordningen, varav 4 144 bifall, och 5 604 beslut om tillämplig lagstiftning för arbetstagare med verksamhet i en eller flera stater enligt artikel 13.1 och 13.3 i förordningen. Uppgift saknas om hur många som sänds ut till tredje land som Sverige har ingått något avtal om social trygghet med. Det är därför svårt att förutse hur många som kommer att använda möjligheten att begära föreslaget intyg vid utsändning till tredje land. Jag bedömer

---

<sup>1</sup> EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

<sup>2</sup> EGT L 149, 5.7.1971, s. 2.

ändå att antalet beslut som kan bli aktuella vid utsändning som en följd av förslaget är betydligt färre än motsvarande vid utsändning inom EU/EES.

För övrigt bedömer jag att efterfrågan på intyg till personer som arbetar eller bor i Sverige är låg, och att begäran om intyg från dessa personer inte kommer att generera någon ökad belastning för Försäkringskassan.

### **Konsekvenser för de offentliga finanserna**

Jag bedömer att förslaget inte medför några konsekvenser för de offentliga finanserna i Sverige.

### **Konsekvenser för sysselsättningen**

Jag bedömer inte att förslaget ger några sysselsättningseffekter.

### **Konsekvenser för jämställdheten**

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

## **30.1.2 Ändrade kriterier för bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer**

### **Förslaget i korthet**

I kapitel 19 presenterar jag ett förslag om att införa en tydligare skiljelinje mellan prövningen av socialförsäkringsrättslig bosättning i icke gränsöverskridande respektive gränsöverskridande situationer, genom en ändring i 5 kap. 3 § SFB. Nuvarande bestämmelse i 5 kap. 2 § SFB föreslås endast utgöra grund för att bedöma bosättning i icke gränsöverskridande situationer, medan bosättning i gränsöverskridande situationer ska bedömas enbart med stöd av 5 kap. 3 § SFB (se avsnitt 19.3). Som regel är bosättningsbedömningen i gränsöverskridande situationer mer komplex än i icke gränsöverskridande situationer, eftersom det ofta krävs att flera omständigheter beaktas och att

en mer utförlig utredning görs för att kunna göra en välavvägd bosättningsbedömning. En tydligare skiljelinje bestämmelserna emellan möjliggör vid behov en mer omfattande och välavvägd bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer. De kriterier som i dag ligger till grund för bedömningen av bosättning i gränsöverskridande situationer kompletteras och vidareutvecklas. Kriterierna ska endast vara vägledande, förutom kravet på uppehållstillstånd som är ett styrande kriterium.

Vidare föreslår jag att det i SFB ska förtydligas att barns bosättning ska bedömas och fastställas fristående från föräldrarnas (se avsnitt 19.4).

### Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Jag bedömer inte att förslagen kommer att medföra några konsekvenser för hur många som rör sig till och från Sverige. Däremot skulle antalet personer som anses vara socialförsäkringsrättslig bosatta i Sverige kunna öka något jämfört med i dag. Regelförändringen berör bland annat tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i Sverige som vistas i landet kortare tid än ett år. I avsnitt 5.2.2 uppskattar jag korttidsmigrationen från tredjeland till i genomsnitt omkring 23 000 personer årligen, även om den siffran ska tolkas med stor försiktighet. Det är alltså sådan migration där vistelsen i Sverige överstiger tre månader men vid mättillfället understiger ett år. Bland dessa finns dock sannolikt en grupp personer som så småningom blir folkbokförda i Sverige, samt vid en socialförsäkringsrättslig bosättningsbedömning skulle uppfylla nuvarande villkor i 5 kap. 2–3 §§ SFB. Bland dessa finns troligen även en del säsongarbetare från tredjeland med uppehålls- och arbetstillstånd. Dessa personer skulle sannolikt inte uppfylla övriga kriterier jag föreslagit för bosättningsbedömning i gränsöverskridande situationer för att anses vara socialförsäkringsrättsligt bosatt i Sverige.

Den nuvarande tillämpningen lägger stor vikt vid att vistelsen ska vara längre tid än ett år för att en person ska anses bosatt i Sverige. Samtidigt gäller sannolikt även det motsatta, nämligen att personer som vistats längre tid än ett år i Sverige vid en samlad bedömning ändå inte anses vara bosatta i landet. Utöver vistelsens längd innebär mitt förslag att även andra kriterier ska ges större vikt vid bedöm-

ningen av huruvida en person ska anses bosatt i Sverige jämfört med hur bedömningen görs i dag och även detta kan innebära en annan bedömning för vissa personer jämfört med i dag. Sammantaget bedömer jag att ökningen av antalet försäkrade för bosättningsbaserade förmåner blir begränsad.

### **Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer**

Mer utvecklade och förtydligade kriterier för att bedöma socialförsäkringsrättslig bosättning i gränsöverskridande situationer i Sverige bidrar framför allt till ett tydligare definierat regelverk, vilket i sin tur bidrar till ökad rättsäkerhet. De föreslagna kriterierna ger större tydlighet i vad som ska beaktas vid bosättningsbedömningen, eftersom den enligt min mening bidrar till en mer ingående och mer välvägd bedömning av huruvida en person har en väsentlig anknytning till Sverige och om han eller hon därmed ska omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet genom bosättning. Jag bedömer även att de föreslagna kriterierna ger ett bättre stöd vid tillämpningen genom att de tydliggör och utvecklar kriterierna för socialförsäkringsrättslig bosättning i Sverige. Detta är helt centralt eftersom bosättning i Sverige är grunden till att avgöra om en person omfattas av socialförsäkringssystemet och i längden tillgång till bosättningsbaserade förmåner, och det är därför viktigt att ha väl utvecklade verktyg för att bedöma anknytning till landet och i förlängningen säkerställa att endast de som ska omfattas av svensk socialförsäkring genom bosättning faktiskt gör det.

Förslaget medför vidare att nuvarande regelverk och tillämpning kan förenklas och förtydligas genom att ett mer likartat regelverk för alla personer i gränsöverskridande situationer införs samt genom att ett mer likartat administrativt tillvägagångssätt och praxis för sådana situationer utvecklas. Genom den föreslagna vidareutvecklingen och kompletteringen av de kriterier som ska ligga till grund för bedömningen av bosättning i Sverige skulle en mer likartad bedömning kunna göras för de flesta personer i gränsöverskridande situationer, oavsett om samordningsbestämmelserna eller enbart svensk rätt ska tillämpas. Detta bedömer jag kommer att bidra till en tydligare och effektivare tillämpning och administration på systemnivå för de ansvariga myndigheterna i dagsläget Försäkringskassan och Pensions-

myndigheten. Å andra sidan, i vissa enskilda fall kan de utökade och vidareutvecklade kriterierna för bosättning enligt 5 kap. 3 § SFB leda till en mer ingående och resurskrävande handläggning för att bedöma bosättning i de enskilda fallen för tillämpande myndigheter.

Vidare är det möjligt att handläggningstiden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, åtminstone vid tillämpning av en ny bestämmelse, kan öka något, då fler aspekter behöver beaktas vid bosättningsbedömningen. Administrationskostnaderna skulle därmed kunna öka något, men jag bedömer att det kan hanteras inom ramen för befintliga förvaltningsanslag.

Gällande förslaget om barns bosättning görs redan i dag vid tillämpning av SFB bedömningar av om barn ska anses bosatta här i landet. I många situationer, såväl nationella som gränsöverskridande, behöver Försäkringskassans handläggare bedöma och fastställa ett barns faktiska bosättning för att kunna bedöma rätten till en förmån. Mitt förslag kan dock leda till att Försäkringskassan behöver göra något fler bedömningar av barns bosättning än i dag, men det finns redan en upparbetad rutin och erfarenhet av sådana bedömningar. Jag bedömer därför att förslaget troligtvis inte kommer att medföra några större administrativa kostnader för Försäkringskassan.

### **Konsekvenser för de offentliga finanserna**

Om fler personer skulle bedömas uppfylla villkoren för att vara försäkrade för bosättningsbaserade förmåner i SFB, skulle det kunna medföra ökade försäkringsutgifter. Som beskrivs ovan bedömer jag dock inte att förslaget gör att så många fler kommer att bli försäkrade för bosättningsbaserade förmåner. Vidare bör i detta sammanhang understrykas att en person som bedöms som bosatt i Sverige enligt det föreslagna begreppet jämfört med det tidigare begreppet inte är det samma som att denne kommer att erhålla socialförsäkringsförmåner eftersom han eller hon även måste uppfylla de aktuella förmånsvillkoren. Jag bedömer även att förslaget ger en bättre och tydligare grindvakt till socialförsäkringen, genom att de som bedöms vara socialförsäkringsrättsligt bosatta har en tydligare anknytning till Sverige.

Förtydligandet om att barns bosättning ska bedömas enskilt bör inte innebära någon större förändring jämfört med i dag. Att ett barn

ska vara bosatt i Sverige är ett villkor för rätt till ersättning för bland annat föräldrapenning och närståendepenning. Men det kan inte utslutas att det ändå förekommer att föräldrapenning på sjukpenningnivå utbetalas till föräldrar som är folkbokförda i Sverige men arbetar och bor med sina barn i ett annat EU/EES-land, då Sverige har ett mer omfattande försäkringsskydd vid vård av barn än i det flesta andra medlemsstater i kombination med att risken för upptäckt bedöms vara liten. Vid ett förtydligande att barns bosättning ska bedömas fristående från föräldrarnas, ökar möjligheten att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar.

### **Konsekvenser för sysselsättningen**

Jag bedömer inte att förslaget ger några sysselsättningseffekter.

### **Konsekvenser för jämställdheten**

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

#### **30.1.3 Egenföretagare med fast driftsställe i Sverige verksamma utomlands**

I kapitel 18 presenteras ett förslag till förtydligande av 6 kap. 2 § andra stycket SFB. För fysiska personer som bedriver näringsverksamhet med fast driftsställe i Sverige ska verksamhet som hänför sig till driftstället anses som arbete i Sverige, även om arbetet utförts i ett annat land (se avsnitt 18.6.4.). Förslaget bedömer jag endast vara ett förtydligande av vad som gäller redan i dag, och bör därför inte medföra några ekonomiska, administrativa eller andra konsekvenser.

### 30.1.4 Utsändning av arbetstagare till och från Sverige

#### Förslagen i korthet

I kapitel 18 presenterar jag ett par förslag som rör utsändning av arbetstagare till en annan stat. Förslaget om att den utsände behöver uppfylla villkoren i 4 kap. 3 § SFB för att arbetet ska anses som arbete i Sverige bedömer jag endast vara ett förtydligande, som inte medför några ekonomiska, administrativa eller andra konsekvenser (se avsnitt 18.6.4).

För utsända arbetstagare av annan än statlig arbetsgivare, enligt 6 kap. 4 § andra stycket SFB, föreslår jag en möjlighet för Försäkringskassan att medge att arbete utomlands som utsänd anses som arbete i Sverige i som längst tre år (se avsnitt 18.6.3). De konsekvenser som beskrivs nedan avser detta förslag.

#### Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Förslaget bedömer jag kan bidra till att underlätta rörligheten över gränserna mellan Sverige och tredje land som Sverige inte har något avtal om social trygghet med. Till vilken grad är svårt att bedöma, då uppgift om hur många som är utsända till tredje land saknas. De uppgifter som finns rör utsända arbetstagare från Sverige till en annan medlemsstat i EU/EES genom Försäkringskassans registrering av A1-intygen. Under åt 2015 utfärdade Försäkringskassan drygt 4 000 A1-intyg till utsända arbetstagare från Sverige till en annan medlemsstat. Utsändning till tredje land bedömer jag vara mindre vanligt än så.

#### Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer

Förslaget bedömer jag underlättar för svenska företag att verka och konkurrera på en internationell marknad. Den svenska ekonomin är djupt integrerad i världsekonomin. För företag verksamma på den globala marknaden är det viktigt att personal som är utsänd har en adekvat social trygghet. De utsändningsregler som finns fyller en viktig funktion i detta avseende, och en möjlighet till förlängning ger ytterligare bättre förutsättningar.

Förslaget borde inte medföra några ökade administrativa bördor för Försäkringskassan, eftersom det inte kan anses utvidga person-



kategorierna utan enbart är en möjlighet att fortsatt vara försäkrad vid förlängning av utsändningstiden. Försäkringskassan är den myndighet som har detta uppdrag. Förslaget kan dock resultera i något fler beslut, men jag bedömer ändå att den ökningen blir begränsad.

### **Konsekvenser för de offentliga finanserna**

Jag bedömer inte att förslaget kommer att medföra att särskilt många kommer att utnyttja möjligheten till förlängning till land utanför EU/EES, utan det kommer att vara en relativt liten grupp och förslaget kommer. Som beskrivs ovan torde vidare det främsta alternativet till förlängd utsändning vara arbete i Sverige. Några ökade försäkringsutgifter eller minskade skatteintäkter bedömer jag därför inte föreligger.

### **Konsekvenser för sysselsättningen**

Jag bedömer inte att förslagen får någon inverkan på sysselsättningen i Sverige. Under utsändningstiden fortsätter arbetstagaren att omfattas av svenskt socialförsäkringsskydd, och arbetsgivaren betalar därmed socialavgifter för den utsända. För de flesta som sänds ut ett år i dag torde det främsta alternativet till en förlängning av utsändningstiden vara att återvända till sin anställning i Sverige.

### **Konsekvenser för jämställdheten**

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

#### **30.1.5 Utökat försäkringsskydd för medföljande till biståndsarbetare och statligt utsända arbetstagare**

##### **Förslagen i korthet**

I kapitel 21 redovisas flera förslag som särskilt berör maka eller make till biståndsarbetare och statligt utsända arbetstagare. För medföljande make eller maka till biståndsarbetare föreslår jag att efterskyddstiden i

6 kap. 12 § SFB även ska gälla för dem. Efterskyddstiden ska börja löpa dagen efter att han eller hon har återvänt till Sverige, om utlandstjänstgöringen varat som längst fem år. Detta ska endast gälla om medföljande maken eller maken har återvänt omedelbart till Sverige efter avslutad utlandsvistelse. Förslaget ger likartad rätt till arbetsbaserade förmåner för medföljande make eller maka till biståndsarbetare som för biståndsarbetare, och medför även att de får en reell möjlighet till vilande sjukpenninggrundande inkomst (SGI) under utlandsvistelsen i enlighet med 26 kap. 24 § SFB (se avsnitt 21.1.2).

För medföljande till statligt utsända arbetstagare föreslår jag att det ska införas särbestämmelser för medföljande make eller maka till statligt anställda gällande efterskyddstid och vilande SGI. Därutöver föreslås vissa särskilda villkor för föräldrapenning. Förslaget innebär att det vid fastställande av 240-dagarsvillkoret ska bortses från utlandsvistelsen (se avsnitt 21.2.4).

### Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Förslaget om efterskydd för medföljande make eller maka till biståndsarbetare och statligt utsända bedömer jag kunna underlätta för statliga arbetsgivare att sända ut personal utomlands. Som framhållits av tidigare utredningar kan medföljandes situation påverka en anställds benägenhet att söka utlandstjänst negativt.

Till vilken grad mina förslag kommer att få en positiv inverkan på gränsöverskridande rörelse för biståndsarbetare, statligt utsända och deras medföljande är svårt att uppskatta. Dock berör förslaget en relativt liten grupp. Enligt uppgift från Utrikesdepartementet var 662 personer utsända vid utlandsmyndigheter i januari 2016 från regeringskansliet och myndigheter som Försvarmakten och Polismyndigheten. Antalet medföljande makar till utsända från Regeringskansliet var under perioden 2006–2015 årligen mellan 278 och 326 personer. Därutöver tillkommer en del personer som statliga myndigheter skickar ut men som inte är knutna till Sveriges utlandsmyndigheter. Säkra uppgifter om antalet utsända biståndsarbetare saknas också. Enligt uppgift från Sida hade de 171 personer utsända i januari 2017 med 110 medföljande makar. Därutöver hade Svenska missionsrådet tecknat privata försäkringar för cirka 300 biståndsarbetare knutna till organisationer som finns under deras paraply-

organisation. Med antagandet att andelen medföljande bland dessa motsvarar Sidas biståndsarbetare, kan antalet medföljande till dessa uppskattas till cirka 200 makar.

### **Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer**

Som beskrivs ovan berör förslagen ytterst få personer, och jag bedömer att antalet ärenden hos Försäkringskassan inte kommer att öka nämnvärt som en följd av förslaget.

För myndigheter som Försvarsmakten och Polismyndigheten bedömer jag att förslaget kommer underlätta för myndigheterna att sända ut anställda. Försvarsmakten har uppmärksammat utredningen på att villkoren för medföljande make och maka är en försvårande omständighet för myndigheten att rekrytera personal för utlandstjänstgöring. Detsamma bedömer jag gäller för biståndsorganisationer.

### **Konsekvenser för de offentliga finanserna**

Jag bedömer att förslagen kan medföra en liten ökning av kostnaderna för socialförsäkringssystemet, eftersom det innebär att medföljande familjemedlemmarna till biståndsarbetare kommer att kunna omfattas av de arbetsbaserade förmånerna och få en fastställd SGI baserat på den tidigare inkomsten när de återvänder till Sverige. Det betyder att de kan begära förmåner som föräldrapenning baserade på SGI-nivå. Av redovisningen ovan framgår dock att gruppen medföljande är relativt liten, så de ökade försäkringsutgifterna kommer att vara försumbara. Som beskrivs ovan var antalet medföljande makar till utsända från Regeringskansliet årligen mellan 278 och 326 personer under åren 2006–2015. För personer som vistats långa perioder utomlands utan att arbeta är troligtvis den sjukpenninggrundande inkomsten dessutom låg. Därutöver anser jag att SGI:n inte ska omräknas med anledning av löneutvecklingen i Sverige eller indexeras i relation till antal år utomlands. Sammantaget borde därför kostnaderna i relation till dessa förslag vara mycket begränsade.

Om förslagen medför att fler personer kommer att sändas ut, bedömer jag inte heller att det medför några minskade skatteintäkter som behöver finansieras. De som sänds ut av staten anses vara arbetstagare i Sverige och betalar därmed skatt i Sverige under utlands-

vistelsen. Biståndsarbetare kan dock i vissa fall betala skatt där de arbetar.

Förslaget om särskilda villkor för föräldrapenning för medföljande till statsanställda kan förväntas innebära vissa ökade försäkringsutgifter, i första hand vad gäller föräldrapenning. Men även om det kan innebära en viss ökning av antalet medföljande som återvänder till Sverige i samband med att de blir föräldrar bedöms antalet helt nya ärenden dock vara begränsat. Det understryks av det faktum att gruppen medföljande är relativt liten (se ovan). Ett mer troligt scenario är att förändringen skulle möjliggöra för föräldrar att optimera sitt uttag av föräldrapenning på ett bättre sätt i förhållande till barnets utveckling och inte som i dag avvakta tills kvalifikationsvillkoret på 240 dagar har uppnåtts. Mitt förslag kommer därför troligtvis leda till marginella kostnadsökningar och snarare en tidigareläggning av när föräldrapenningen tas ut. Det finns även en kostnadsbegränsning genom att de medföljandes SGI inte följer löneutvecklingen eller indexeras.

### **Konsekvenser för sysselsättningen**

Som beskrivs ovan kan medföljandes situation påverka en anställds benägenhet att söka utlandstjänst negativt. Utredningen har även informerats om att fler och fler svenska biståndsorganisationer väljer att anställa biståndsarbetare i tredjeland i stället för att använda sig av utsändningsreglerna i SFB. Ändrade möjligheter för medföljande make och maka att bibehålla sitt försäkringsskydd i Sverige kan därmed bidra till fler sysselsatta genom att fler biståndsarbetare och statligt anställda kommer att sändas ut. De utsända beskattas vanligtvis i Sverige. Vidare är en möjlig konsekvens av förslagen att de också kommer att bidra till att färre sysselsatta i Sverige genom att fler makar, i absoluta tal, kommer att följa med sin partner till utlandstjänstgöring, som annars skulle ha arbetat i Sverige. Min bedömning är att dessa båda effekter på det stora hela kommer att ta ut varandra, så att nettoeffekten på sysselsättningen i stort sett blir noll.

## Konsekvenser för jämställdheten

Som beskrivs i avsnitt 21.2.4 kan det ibland vara svårt för medföljande make eller maka att arbeta under utsändningstiden, vilket även kan försvåra möjligheten att få arbete vid återkomsten till Sverige. Medföljande som inte arbetar under utsändningstiden för en svensk arbetsgivare förlorar sin SGI efter tre månader utan arbete, vilket betyder att de vid återkomsten till Sverige inte har rätt till arbetsbaserade förmåner om de inte har återupptagit sitt arbete eller återvänder till Sverige inom ramen för efterskyddstiden. Avsaknaden av SGI-skydd innebär att den medföljande hamnar utanför en viktig del av det svenska socialförsäkringssystemet både under utlandsvistelsen och vid återkomsten till Sverige. Förslagen medför bättre möjlighet för medföljande make och maka att ta ut sina föräldrapenningdagar på sjukpenningnivå, vilket kan bidra till ett mer jämställt uttag av föräldraförsäkringen bland berörda föräldrar.

### 30.1.6 Krav på uppehållsrätt för rätt till äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer

#### Förslagen i korthet

I kapitel 22 presenterar jag förslag på krav på uppehållsrätt för äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer, som ett ytterligare villkor för rätt till ersättning (se avsnitt 22.5).

#### Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Förslaget bedöms inte påverka rörligheten till och från Sverige nämnvärt eftersom äldreförsörjningsstödet och bostadstillägget för pensionärer endast utgör en del av det totala skyddet för pensionärer. Rörligheten till Sverige från andra EU/EES-stater är dessutom liten bland personer 65 år eller äldre. Dock kan förslaget resultera i att vissa pensionärer som ansöker om dessa förmåner inte anses uppfylla kravet om uppehållsrätt i Sverige, vilket kan leda till att de inte bedöms ha laglig vistelse i landet. Av administrativa skäl kan dock Pensionsmyndigheten inte informera Migrationsverket om beslut i enskilda ärenden, så Pensionsmyndighetens beslut innebär inte nödvändigtvis att personen avvisas från Sverige (se avsnitt 30.4.1). I det här sam-

manhanget är det värt att påpeka att möjligheten för EES-medborgare att omfattas av andra bostättningsbaserade förmånerna som garanti-pension inte påverkas av förslaget.

### **Konsekvenser för Pensionsmyndigheten**

Förslaget innebär att Pensionsmyndigheten kommer att behöva göra en egen bedömning av uppehållsrätten när personer ansöker om äldre-försörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer, vilket kan antas medföra en viss ökad administration för Pensionsmyndigheten. Beslut om äldre-försörjningsstöd beviljas för en period av högst 12 månader i taget medan beslut om bostadstillägg för pensionärer kan beviljas löpande eller tidsbegränsat, vilket i de här fallen bedöms som lämplig. Beslut om bostadstillägg kan då följa längden på äldre-försörjnings-stödet, det vill säga 12 månader, så att uppehållsrätten fortlöpande kan bedömas. Det tidsbegränsade besluten innebär då att uppehållsrätten kommer att bedömas vid varje ansökan. De administrativa konsekvenserna för Pensionsmyndigheten till följd av förslaget bedömer jag som små.

### **Konsekvenser för de offentliga finanserna**

Förslaget kan förväntas innebära vissa minskade försäkringsutgifter, genom att personer som saknar uppehållsrätt inte kommer att ha rätt till äldre-försörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer. Men hur vanligt förekommande det kommer att bli är svårt att uppskatta. Enligt Pensionsmyndighetens officiella statistik fick drygt 290 000 pensionärer bostadstillägg utbetalt i december 2015 till ett genomsnittligt årsbelopp på cirka 30 000 kronor per betalningsmottagare. Samma månad utbetalade Pensionsmyndigheten äldre-försörjningsstöd till 21 000 pensionstagare till ett medelårsbelopp på cirka 39 000 kronor.<sup>3</sup> Många av dem med äldre-försörjningsstöd kan antas också få bostadstillägg. Effekterna på försäkringsutgifterna bedöms bli små.

---

<sup>3</sup> [www.pensionsmyndigheten.se](http://www.pensionsmyndigheten.se)

### Konsekvenser för sysselsättningen

Jag bedömer inte att förslagen ger några sysselsättningseffekter.

### Konsekvenser för jämställdheten

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

## 30.2 Arbetslöshetsförsäkringen

### Förslagen i korthet

I kapitel 24 redovisas några förslag på ändringar och tillägg i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). För att lösa problematiken med tillämpningen av medlemsvillkoret vid kvarstående medlemskap under arbete i en annan EU/EES-stat, som beskrivs i avsnitt 24.3.4, föreslår jag att det tydligt skrivs in i medlemsvillkoret i 7 § ALF att månader med medlemskap i en arbetslöshetskassa i Sverige under arbete utomlands då svensk lag enligt förordning 883/2004 eller avtal om social trygghet med tredjeland inte är tillämplig, inte får ingå vid prövning av om medlemsvillkoret är uppfyllt (se avsnitt 24.4.2).

För att minska risken att glapp mellan en period i annan medlemsstat och Sverige uppstår, föreslår jag även ändrade regler för inträde i en arbetslöshetskassa (se avsnitt 24.4.3).

### Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Förslagen bedömer jag ha mycket liten påverkan på rörligheten för arbetstagare och egenföretagare till och från Sverige. Förslaget om ändring i 7 § ALF innebär endast att medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa under arbete i en annan EU/EES-stat inte kan ligga till grund för uppfyllt medlemsvillkor, vilket främst berör gränsarbetare bosatta i Sverige som blir arbetslösa. Medlemsvillkoret kan i stället uppfyllas genom sammanläggning av perioder, om personen träder in i en svensk arbetslöshetskassa inom åtta veckor från det att försäkringskyddet i det andra landet upphörde.

Min bedömning är att kvarstående medlemskap har uppstått dels för att avgiften är relativt låg, dels för att minska risken för krångel med inträde när den utländska anställningen upphör. Arbetslöshetskassorna informerar de sökande om att de kan stå kvar som medlemmar under kortare arbetsperioder i ett annat land, och de informerar även rutinmässigt de sökande om vikten av ett sammanhängande medlemskap. Så länge arbetslöshetskassorna informerar sina medlemmar om nya gällande regler, ser jag ingen anledning att någon skulle avstå från att anta ett arbete i en annan medlemsstat av det skälet. Tvärtom är förslaget ämnat att motverka en osäkerhet om vad som gäller vid arbete utomlands, och att arbetslöshetskassorna ska kunna lämna tydliga besked vid frågor.

För företagare som startar verksamhet i en medlemsstat som saknar arbetslöshetsförsäkring för företagare innebär lagförslaget, med nuvarande tillämpning av artikel 61.1, att det arbetet inte kan ligga till grund för uppfyllt medlemsvillkor vid arbetslöshet i Sverige. Det gäller om arbetslandet på U1-intyget intygar perioder av verksamhet som egenföretagare som oförsäkrade, vilket enligt uppgift från Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) förekommer efter arbete i Norge och Spanien.

### **Konsekvenser för arbetslöshetskassorna**

Möjligheten att kvarstå som medlem i en svensk arbetslöshetskassa kommer fortsättningsvis att finnas, men förslaget innebär att drivkraften att kvarstå minskar. Vissa minskade intäkter i form av inbetalade medlemsavgifter för personer som arbetar i en annan EU/EES-stat kan därmed förväntas bli en margineffekt. Vilka summor vi talar om är svåra att uppskatta, då det saknas uppgift om hur vanligt förekommande kvarstående medlemskap under arbete utomlands i dagsläget är. Säkerligen kommer dock många som i dag kvarstår som medlemmar under kortare arbete utomlands också göra det med ändrade regler, till följd av de låga avgifterna för att kvarstå och den transaktionskostnad som kan finnas för den enskilde av att lämna och återinträda.

Drivkraften att kvarstå som medlem i en arbetslöshetskassa finns i dag framför allt för gränsarbetare i Danmark, då oförsäkrat arbete i Danmark med rådande tillämpning inte kan ligga till grund för upp-



fyllt medlemsvillkor. Men en allmän osäkerhet om vilka regler som gäller kan också leda till att personer kvarstår, fastän arbetet utomlands kan ligga till grund för uppfyllt medlemsvillkor.

År 2013 fanns omkring 16 000 gränsarbetare i Danmark och 30 000 gränsarbetare i Norge. Därutöver bodde omkring 10 000 respektive 32 000 svenska medborgare i arbetsför ålder i Danmark och Norge (se avsnitt 5.3). Min bedömning är ändå att en liten andel av dessa är medlemmar i en svensk arbetslöshetskassa. Oavsett bedömer jag att mitt förslag inte kommer att få någon större inverkan på de inbetalda medlemsavgifterna. Vid antagande om att så många som 1 000 personer som i dag kvarstår som medlemmar inte skulle göra det med nya regler, och att deras medlemsavgift i genomsnitt uppgår till 120 kronor samt att de har en genomsnittlig dagpenning motsvarande den i december 2016 om 710 kronor, så innebär det minskade intäkter per månad på cirka 42 500 kronor<sup>4</sup>. Arbetslöshetskassorna har tillsammans omkring 3,5 miljoner medlemmar, så även om förslaget skulle kunna påverka medlemsantalet med rent av några promille bör den ekonomiska nettoeffekten vara hanterbar.

### Konsekvenser för de offentliga finanserna

Förslaget bedömer jag endast har begränsade effekter på de offentliga finanserna. Något färre personer med kvarstående medlemskap under arbete i Danmark, enligt resonemangen ovan, ger marginellt minskade intäkter i form av inbetalda finansieringsavgifter. Försäkringsavgifterna bedömer jag också påverkas marginellt, då arbete i en annan medlemsstat vanligtvis kan ligga till grund för uppfyllt medlemsvillkor. Främst efter oförsäkrat arbete i Danmark skulle det kunna uppstå en situation där en sökande endast beviljas grundbeloppet, som med nuvarande tillämpning beviljas inkomstrelaterad ersättning genom att kvarstå som medlem. Sammanläggning av perioder för uppfyllande av arbetsvillkoret är relativt ovanligt, i genomsnitt cirka 2 000 gränsarbetare per år varav drygt 80 procent efter arbete i Norden enligt statistik från IAF. De flesta beviljas inkomstrelaterad ersättning och skulle med föreslagna regler sannolikt också göra det.

---

<sup>4</sup> Minskad medlemsintäkt per månad:  $1\,000 \times 120 = 120\,000$  kronor. Effekt på finansieringsavgift till staten per månad:  $1\,000 \times 710 \times 1,31/12 = 77\,500$  kronor. Nettominskning av medlemsintäkter för arbetslöshetskassorna per månad:  $120\,000 - 77\,500 = 42\,500$  kronor.

Så även minskningen av försäkringsutgifterna som en följd av förslagen bedömer jag bli försumbara.

### **Konsekvenser för sysselsättningen**

Jag bedömer inte att förslagen ger några sysselsättningseffekter i Sverige.

### **Konsekvenser för jämställdheten**

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

## **30.3 Hälsa- och sjukvården**

### **Förslagen i korthet**

Utifrån bland annat att Europeiska kommissionen har uppmärksammat svårigheter rörande tillgång till svensk hälso- och sjukvård (till patientavgift) för personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige är behörig stat, men som inte är folkbokförda i landet, föreslår jag ett förtydligande i 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (HSL) av landstingens skyldighet att erbjuda vård till de personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och för vilka Sverige bedöms som behörig stat genom arbete eller EU-rättslig bosättning, samt dess familjemedlemmar. Även kostnadsansvaret i vissa gränsöverskridande situationer där Sverige inte är behörig stat tydliggörs (se avsnitt 25.5).

Likartade förändringar föreslås för 5 a § tandvårdslagen (1985:125) och 4 § punkt 2 lagen om läkemedelsförmåner m.m. (2002:160). Följdändringar föreslås även för 2 § lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, 2 § lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi, 7 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168) samt 5 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

### Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Förslagen bedömer jag inte har någon direkt betydelse för hur många personer som kommer till Sverige. Redan i dag bör alla EU/EES-medborgare som omfattas av samordningsbestämmelserna och har Sverige som behörig stat ha tillgång till hälso- och sjukvård. Den begränsade effekten av förslaget understryks av att endast 24 intyg om bosättning i Sverige enligt förordning 883/2004 vid skrivande stund har utfärdats av Försäkringskassan enligt uppgift från myndigheten. Däremot kan föreslagen ha en positiv långsiktig effekt på gränsöverskridande rörelse till Sverige eftersom det tydliggör regelverket kring tillgång till vård i Sverige och därmed bidrar till en mer rättsäker situation för den enskilde.

### Konsekvenser för regioner, landsting och kommuner

Jag bedömer att förslaget om ändring i 8 kap. 2 § HSL i kombination med en översyn av nuvarande möjlighet att få intyg från Försäkringskassan underlättar för hälso- och sjukvården vid mottagandet av patienter från andra EU/EES-stater och andra gränsöverskridande situationer i Sverige. Det borde även underlätta för personer som inte är folkbokförda i landet. Några ökade administrativa kostnader med hantering av intygen bedömer jag inte föreligger, särskilt mot bakgrund av de fåtal intyg som hittills har utfärdats.

Förslaget om förtydligande av kostnadsansvaret i vissa gränsöverskridande situationer där Sverige inte är behörig stat bedömer jag vara positivt för Sveriges landsting och kommuner, eftersom det ger en tydligare rättslig grund för att fakturera behörigt land för vårdkostnaderna (vilket i dessa fall inte är Sverige). Förslaget syftar till att tydliggöra kostnadsansvaret för vissa gränsöverskridande situationer när en person bor och är folkbokförd i Sverige, men arbetar i ett annat EU/EES-land. Intresset för att åberopa förordningen ligger här egentligen inte hos den enskilde, eftersom den har tillgång till hälso- och sjukvård även enligt 8 kap. 1 § HSL. Intresset för att åberopa en gränsöverskridande situation ligger i stället hos den vars betalningsansvar skulle kunna undvikas genom att åberopa förordningen, det vill säga vårdgivaren/landstinget och i förlängningen staten. I dessa fall ska kostnaderna inte bäras av Sverige eftersom Sverige inte är behörig stat.

Dock återstår vissa administrativa problem gällande möjligheten för vårdnadsgivare att fånga upp denna grupp på grund av vårdgivarnas och landstingens administrativa rutiner. Om landstingen och vårdgivarna i framtiden kan utveckla sin administration finns potential till minskade utgifter genom att de aktuella vårdkostnaderna faktureras den behöriga staten i stället för att bäras av landstingen. Det är i dag utan tillförlitlig statistik svårt att uppskatta hur stor denna grupp är, eller hur stor den uteblivna intäkten i dagsläget är (se vidare kapitel 25).

### **Konsekvenser för de offentliga finanserna**

Jag bedömer inte att förslaget om förtydligande om vem som har tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige utifrån samordningsbestämmelserna kommer att medföra några betydande konsekvenser för de offentliga finanserna. Som beskrivs ovan bör alla EU/EES-medborgare som omfattas av samordningsbestämmelserna och har Sverige som behörig stat redan i dag ha tillgång till hälso- och sjukvård. Förslaget om tydliggörande av kostnadsansvaret bedömer jag långsiktigt kan ha en positiv inverkan på de offentliga finanserna (se ovan).

### **Konsekvenser för sysselsättningen**

Jag bedömer inte att förslaget ger några sysselsättningseffekter.

### **Konsekvenser för jämställdheten**

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

## 30.4 Övriga förslag

### 30.4.1 Förändringar i utlänningslagen

#### Förslagen i korthet

I kapitel 22 presenteras några ändringar i utlänningslagen (2005:716, UtlL). Jag föreslår en bredare definition av det sociala biståndssystemet i 8 kap. 9 § UtlL, som reglerar uppehållsrätten för EES-medborgare de första tre månaderna i Sverige. Orimlig belastning på det sociala biståndssystemet bör inte begränsas till socialtjänstlagen, eftersom även andra förmåner än de som utgår enligt socialtjänstlagen kan anses omfattas av det sociala biståndssystemet.

Jag föreslår även ett förtydligande i 8 kap. 3 § 3 och 4 UtlL att en EES-medborgare, förutom en heltäckande sjukförsäkring, även ska ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet, för att ha uppehållsrätt överstigande tre månader i Sverige. Syftet med förändringen är att få bättre överensstämmelse med lydelsen i artikel 7.1 b i det så kallade rörlighetsdirektivet<sup>5</sup>.

#### Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten

Förslaget om en bredare definition på det sociala biståndssystemet i 8 kap. 9 § UtlL bedömer jag kan möjligen få en viss inverkan på antalet personer med uppehållsrätt i Sverige. Med en bredare definition omfattas även de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som Sverige har anmält till bilaga X i förordning 883/2004, i dagsläget äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer. Men i och med att jag också föreslår krav på uppehållsrätt för att kunna beviljas dessa förmåner (se avsnitt 30.1.6), bedömer jag att utökningen med just de förmånerna inte har någon betydelse för vilka som kan avvisas. Viss osäkerhet råder dock kring vissa medicinska vårdinsatser som hemtjänst, som skulle kunna omfattas av

---

<sup>5</sup> 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 och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG. EUT L 158, 30.4.2004 p. 77–123.

den bredare definitionen på det sociala biståndssystemet. På sikt kan däremot även andra förmåner inom det sociala trygghetssystemet komma att omfattas av den bredare definitionen, beroende på hur nationell och EU-domstolens rättspraxis utvecklas. Även omförhandlingen av förordning 883/2004 kan leda till att orimlig belastning kan förändras. Därför är det svårt att bedöma vad förslaget på sikt kommer att medföra när det gäller avvisning av EU/EES-medborgare som anses kunna utgöra en orimlig belastning på det sociala biståndssystemet.

Förslaget om krav på tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet berör dem med uppehållsrätt genom studier och tillräckliga tillgångar, som kan antas vara få till antalet. Under åren 2005–2013, då Migrationsverket registrerade uppehållsrätter, registrerades årligen mellan 900 och 1 300 EES-medborgare med uppehållsrätt genom enbart tillräckliga tillgångar. Under samma period registrerades mellan 3 000 och 6 000 EES-medborgare med uppehållsrätt genom studier. Antalet inresande studenter från EES-stater var under läsåren 2009/2010–2013/2014 mellan 11 000 och 13 000. Att antalet inresande studenter är fler än beviljade uppehållsrätter förklaras sannolikt av både underregistrering av uppehållsrätt samt av att vissa studenter även kan ha uppehållsrätt av andra skäl än studier. De flesta studenter kan dock beviljas studiestöd, vilket i sig kan anses vara tillräckliga tillgångar och därmed skäl för uppehållsrätt.

### **Konsekvenser för myndigheter och kommuner**

Skatteverket prövar självständigt en persons uppehållsrätt när en person ska folkbokföras och förslagen bör inte medföra någon förändring för Skatteverket.

Pensionsmyndigheten kommer med anledning av förslaget om krav på uppehållsrätt för rätt till äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer (se avsnitt 30.1.6) också göra en självständig uppehållsrättsbedömning. För att Pensionsmyndigheten ska kunna bedöma om personen har tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring finns ett behov av att kontakta andra myndigheter som kan ha sådan information om personen. Detta är dock inte möjligt på grund av nu gällande sekretessbestämmelser. Pensionsmyndig-

heten kan däremot inhämta denna information genom ett samtycke från den berörda personen. I det fall det inte ges ett samtycke finns inte ett tillräckligt underlag för att fatta beslut om förmånerna vilket betyder att förmånerna inte kan lämnas.

För kommunerna kan förslaget innebära att bedömningen av uppehållsrätten blir bredare, eftersom andra sociala bistånd än ekonomiskt bistånd kan bli aktuellt. Det kan i sin tur resultera i något fler bedömningar.

För Migrationsverket innebär regelförändringarna främst att myndigheten kan behöva få information om att en enskild person kan utgöra en belastning för det sociala biståndssystemet från Skatteverket, Pensionsmyndigheten och kommunerna. Frågan kvarstår dock hur Migrationsverket ska få tillgång till sådan information. Om uppgifterna kommer att kunna lämnas ut till en annan myndighet avgörs efter en prövning i det enskilda fallet.

Genom att information om exempelvis att en person inte har uppehållsrätt i Sverige inte alltid kan lämnas till en annan myndighet, kan det resultera i att olika myndigheter gör olika bedömningar. Dessutom kanske Migrationsverket inte får information om att exempelvis Pensionsmyndigheten har gjort en bedömning av att en person inte har uppehållsrätt, vilket gör att Migrationsverket inte kan ta ställning till om personen ska utvisas.

Däremot kan en konsekvens av förslaget om att förtydliga från "försörjning" till "orimlig belastning på det sociala biståndssystemet" innebära en skärpning som leder till att Migrationsverket och migrationsdomstolarna har större möjligheter att bedöma den orimliga belastningen som inte längre är enbart kopplat till att personen har tillräckliga tillgångar för sin försörjning.

### **Konsekvenser för de offentliga finanserna**

På kort sikt bedömer jag att förslagen inte kommer att ha någon inverkan på de offentliga finanserna, av samma skäl som beskrivs ovan. Viss osäkerhet råder dock på lång sikt beroende på hur nationell och EU-domstolens rättspraxis utvecklas. Förslagen kan på sikt leda till vissa minskade försäkringsutgifter genom något färre utbetalningar av bosättningsbaserade förmåner.

För kommunerna kan ändringen av tillräckliga tillgångar för sin försörjning till att i stället handla om tillräckliga tillgångarna för att inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet bör långsiktigt kunna medföra vissa minskade kostnader för kommunerna.

### **Konsekvenser för sysselsättningen**

Jag bedömer inte att förslagen ger några sysselsättningseffekter.

### **Konsekvenser för jämställdheten**

Jag bedömer inte att förslagen medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

## **30.4.2 Förändringar i folkbokföringslagen**

### **Förslagen i korthet**

För att bland annat möjliggöra ett mer omfattande socialt trygghets-skydd för vissa utsända med statlig arbetsgivare och deras medföljande familjemedlemmar föreslår jag utökade möjligheter till folkbokföringen till denna grupp. Bakgrunden till förslaget om folkbokföring av statligt utsända och deras medföljande är att den ökade internationaliseringen av arbetsmarknaden har gjort att det har blivit vanligare att de som utsänds inte är folkbokförda i Sverige. Med mitt förslag ska den som har avregistrerats från folkbokföringen och som sedan blir utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst ska åter kunna folkbokföras i Sverige. Folkbokföring i Sverige ska även vara möjlig för medföljande familjemedlemmar.

Vidare föreslår jag att all lokalanställd personal vid beskickningar, konsulat eller dess betjäning ska folkbokföras i Sverige, om de uppfyller övriga kraven för folkbokföring (se avsnitt 21.3.3).



### **Konsekvenser för den gränsöverskridande rörligheten**

Jag bedömer att förslagen inte kommer att få någon inverkan på hur många som reser till och från Sverige. Sannolikt berörs endast ett fåtal personer av förslagen.

Vad gäller förslaget om utökad möjlighet till folkbokföring av utsända statsanställda och deras medföljande familjemedlemmar kan det exempelvis handla om nyanställda som är bosatta utomlands och som direkt efter introduktionsutbildningen stationeras vid en utlandsmyndighet. Ett annat exempel är anställda i Regeringskansliet eller Sida som direkt efter tjänstledighet för arbete vid internationella organisationer, som till exempel Europeiska utrikestjänsten och FN, placeras på tjänster inom utrikesrepresentationen på svenska utlandsmyndigheter. En person som till exempel har flyttat från Sverige för att arbeta för FN i några år hindras därmed inte från att kunna folkbokföras i Sverige i samband med ett nytt uppdrag inom Sveriges utrikesförvaltning.

Förslaget om lokalanställda berör utländska medborgare anställda vid beskickningar, konsulat eller dess betjäning. I Sverige finns cirka 100 utländska ambassader och 200 utländska konsulat. Uppgift om antalet beskickningar bland dessa ambassader och konsulat saknas. Likaså saknas uppgift om antalet lokalanställda och hur stor andel av dessa som inte är folkbokförda i Sverige. Jag bedömer oavsett att antalet personer som berörs av förslaget är begränsat.

### **Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer**

Förslagen kommer att kunna medföra en marginell ökning av antalet folkbokföringsärenden hos Skatteverket. Men då antalet personer som berörs av förslagen är så få, bedömer jag att ökningen kan hanteras inom ramen för befintliga förvaltningsanslag.

### **Konsekvenser för de offentliga finanserna**

Förslagen innebär framför allt från ett socialt trygghetsperspektiv att denna grupp får tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård enligt nuvarande 3 § HSL. Folkbokföring gör vidare att den en-

skilde tilldelas ett personnummer, som också förenklar tillgång till andra delar av samhället.

Eventuella ökade kostnader till följd av bland annat tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård för lokalanställda kan enligt min mening motiveras av att de sedan beskattningsåret 2007 är fullt ut skattskyldiga i Sverige. Från och med år 2001 omfattas lokalanställda dessutom fullt ut av det svenska socialförsäkringssystemet och socialavgifter betalas i Sverige för ersättningar till de lokalanställda.

Utsända i svenska statens tjänst som avregistrerats från folkbokföringen kan folkbokföras, tillsammans med sina medföljande familjemedlemmar, utan att det finns en avsikt att bo i Sverige i minst ett år. Detta kan leda till att något fler personer blir folkbokförda i Sverige, men det är en relativt liten grupp och även om de blir folkbokförda och därigenom kan ha rätt till hälso- och sjukvård medför det enbart en liten ökning av kostnaderna för hälso- och sjukvården. Detta kan dock, enligt mig, motiveras med att utsända i svenska statens tjänst är fullt skattskyldiga i Sverige.

### **Konsekvenser för sysselsättningen**

Jag bedömer inte att förslagen ger några sysselsättningseffekter.

### **Konsekvenser för jämställdheten**

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.

## **30.4.3 Informationsutbyte mellan myndigheter**

### **Förslagen i korthet**

I kapitel 27 presenteras två förslag om ny uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot Försäkringskassan för utredning och beslut om tillämplig lagstiftning. Förslagen innebär att Skatteverket ska lämna uppgifter om inkomst av tjänst, anställning eller bosättning till Försäkringskassan, om uppgifterna behövs för utredning om eller

fastställande av tillämplig lagstiftning enligt förordning 883/2004.<sup>6</sup> Uppgiftsskyldigheten ska regleras både i 7 § första stycket förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbF) och i 110 kap. 34 a § SFB. Syftet är att de uppgifter, som har betydelse för att Försäkringskassans utredning och beslut om tillämplig lagstiftning ska kunna fattas på ett så fullständigt och korrekt underlag som möjligt, ska lämnas ut.

Det andra förslaget är ett tillägg i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att de uppgifter som Skatteverket, med stöd av Sdbf och SFB, ska lämna till Försäkringskassan för utredning och fastställande av tillämplig lagstiftning får samma skydd hos Försäkringskassan som de har hos Skatteverket. Uppgifterna kommer därmed att omfattas av absolut sekretess.

### Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer

För att myndigheter ska kunna fullgöra sina ålagda uppgifter behöver de i vissa fall få tillgång även till sådan information som är sekretessbelagd hos andra myndigheter. Hos Skatteverket förekommer uppgifter som är av betydelse för att Försäkringskassan, i sin egenskap av behörig institution enligt förordning 883/2004, så långt som möjligt ska kunna fatta korrekta beslut. Myndigheternas samarbete är vidare av stor betydelse för att Sverige som stat ska kunna uppfylla sina skyldigheter inom EU/EES och förordning 883/2004. För att den ordning som Sverige har, med en myndighet som ansvarar för socialförsäkringsförmånerna medan en annan myndighet ansvarar för uppborren av socialavgifterna och att det endast är Försäkringskassan som är behörig institution, ska fungera är det därför angeläget att dessa förslag genomförs. Förslagen bedöms underlätta Skatteverkets och Försäkringskassans samarbete i frågor om tillämplig lagstiftning avsevärt. Det är även positivt för enskilda genom att beslut kan fattas på ett mer fullständigt och korrekt underlag. Tillförlitligheten och rättsäkerheten i besluten blir därigenom större.

---

<sup>6</sup> Enligt artikel 19 punkt 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009) ska den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig, på begäran utfärda ett intyg om tillämplig lagstiftning.

**Konsekvenser för de offentliga finanserna**

Jag bedömer inte att förslagen påverkar de offentliga finanserna.

**Konsekvenser för sysselsättningen**

Jag bedömer inte att förslagen ger några sysselsättningseffekter.

**Konsekvenser för jämställdheten**

Jag bedömer inte att förslaget medför några konsekvenser för jämställdheten i Sverige.



## 31 Författningskommentar

### 31.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

#### 4 kap.

#### 6 §

Paragrafen är ny.

Genom bestämmelsen införs en rätt för en person att på begäran få prövat om han eller hon uppfyller villkoren i 3 §. Om villkoren är uppfyllda ska Försäkringskassan utfärda intyg. Syftet är att den enskilde ska kunna få veta om han eller hon uppfyller förutsättningarna för att vara försäkrad i Sverige, utan att ansöka om en förmån. Syftet är också att intyget ska kunna användas vid utsändning till en annan stat utanför Europeiska unionen (EU)/Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller till stat med vilken Sverige saknar avtal om social trygghet. Intyget torde även vid behov kunna användas som grund för tillgång till vård i Sverige för de personer som omfattas av samordningsförordningen och har Sverige som behörig stat, men inte är folkbokförda i landet.

Med stöd av förslaget i 113 kap. 2 § andra stycket ska besluten kunna överklagas.

Förslaget behandlas i avsnitten 17.2.1.

**5 kap.****3 §**

Genom ändringen i *första stycket* tydliggörs att bedömningen av om en person som kommer till Sverige ska anses bosatt i landet enbart ska göras enligt denna bestämmelse. En samlad bedömning ska göras av samtliga omständigheter såsom:

- bostadsförhållanden,
- arbets- och anställningsförhållanden,
- personliga avsikter,
- familjeförhållanden och familjens bosättning,
- uppehållstillstånd,
- vistelsens längd,
- skattskyldighet samt
- studier och forskning.

Alla kriterier är avsedda att vara vägledande utom uppehållstillstånd som är ett styrande kriterium, vilket framgår av *andra stycket* som är nytt. Det innebär att de personer som måste ha uppehållstillstånd enligt utlänningslagen inte kan anses bosatta i Sverige om kravet inte är uppfyllt.

Förslaget behandlas i avsnitt 19.3.1.

**3 a §**

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen innebär att det tydliggörs att Försäkringskassan för samtliga förmåner där SFB ställer krav på att ett barn ska vara bosatt eller försäkrat för rätt till förmån, ska bedöma detta fristående från den bedömning som görs för föräldrarna.

Förslaget behandlas i avsnitt 19.4.1.

## 6 kap.

### 2 §

I *andra stycket* görs ett förtydligande om att det som sägs i bestämmelsen gäller även om arbetet utförs i ett annat land. Detta bedöms motsvara det som gäller i dag. För fysiska personer som bedriver näringsverksamhet är således det avgörande för om verksamheten ska betraktas som arbete i Sverige fortsatt om den kan hänföras till det fasta driftsstället.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.6.5.

### 4 §

Genom ändringen i *första stycket* förtydligas att arbetstagaren ska uppfylla villkoren i 4 kap. 3 § vid tidpunkten för utsändning för att arbetet utomlands ska anses som arbete i Sverige.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att tiden som arbete utomlands som utsänd ska kunna ses som arbete i Sverige får vara som längst sammanlagt tre år. Syftet är att Försäkringskassan ska kunna ge personer som sänds ut en möjlighet till socialförsäkringsskydd under en längre tid än vad som medges i dag för vissa situationer. En anledning till att medge detta kan till exempel vara att det arbete som den utsände påbörjat inte kunnat slutföras inom den utsändningstid som var tänkt från början och den utsände har sådan spetskompetens som behövs i det andra landet att han eller hon inte kan ersättas av en lokalanställd. Ett annat exempel är att arbetsförhållandena har förändrats under tiden i det andra landet och att den ursprungliga antagna tiden inte var tillräcklig för att etablera en verksamhet, samt att personen i fråga är en "nyckelperson" för arbetsgivaren. Efter sammanlagt tre års utsändningstid kan dock ytterligare försäkringsskydd inte medges. För att den enskilde ska kunna stå kvar i folkbokföringen är det lämpligt med prövning för ett år i taget.

Förslagen behandlas i avsnitt 18.6.3 och 18.6.4.



## 12 §

Genom ändringen av paragrafen införs en bestämmelse om att efterskyddstiden för medföljande make eller maka till utsända biståndsarbetare ska börja löpa först efter att de återvänt till Sverige, om utlandstjänstgöringen varat i som längst fem år. Detta gäller endast om de omedelbart efter utlandsvistelsen återvänder till Sverige.<sup>1</sup> Förslaget innebär att medföljande make eller maka kommer att bli försäkrade för arbetsbaserade förmåner vid återkomsten till Sverige, i samband med att efterskyddstiden börjar löpa. Förändringen medför en reell möjlighet till en vilande SGI under utlandsvistelsen i enlighet med 26 kap. 24 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.1.2.

## 12 a §

Paragrafen är ny.

Det införs en bestämmelse som innebär att efterskyddstiden för medföljande make eller maka till utsända med statlig arbetsgivare börjar löpa när de kommer tillbaka till Sverige. Detta gäller endast om de återkommer till Sverige omedelbart efter utlandstjänstgöringen. Förslaget innebär att medföljande make eller maka kommer att bli försäkrade för arbetsbaserade förmåner vid återkomsten till Sverige i samband med att efterskyddstiden börjar löpa. Det finns ingen begränsning i tid gällande utlandstjänstgöringen. Förändringen medför en möjlighet till en vilande SGI för medföljande make eller maka till utsända med statlig arbetsgivare.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.2.4.

## 12 kap.

### 38 §

Ändringen i *andra stycket* i paragrafen innebär att för en medföljande make eller maka till en utsänd med statlig arbetsgivare, som är förälder och anses bosatt i Sverige även under vistelse utomlands

---

<sup>1</sup> 2 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2000:10) om registrering och avregistrering av personer i sjukförsäkringsregistret m.m.

enligt bestämmelserna i 5 kap. 4 och 8 §§, ska det bortses från tiden för utlandsvistelsen vid bestämmande av om 240-dagarsvillkoret i 35 § första punkten är uppfyllt. Förslaget syftar till att ge ett motsvarande skydd som för biståndsarbetare och deras medföljande make eller maka.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.2.4.

## 26 kap.

### 24 §

Genom ändringen i paragrafen införs en bestämmelse för medföljande make eller maka till utsända med statlig arbetsgivare. Förslaget innebär att medföljande make eller maka som vid avresa till stationeringsorten var bosatt i Sverige och hade ett arbete och en fastställd sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i Sverige, men av olika skäl avslutade sitt arbete i samband med utsändningen, har rätt till en vilande SGI under utlandsvistelsen. Det är dock inte möjligt att uppbära arbetsbaserade förmåner under tiden med vilande SGI. Den ska vid återkomsten till Sverige motsvara lägst det belopp som utgjorde den medföljande makens eller makans SGI omedelbart före utlandstjänstgöringen. De medföljandes SGI ska inte följa löneutvecklingen eller indexeras under utlandsvistelsen.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.2.4.

## 74 kap.

### 2 §

Genom *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om att äldreförsörjningsstöd inte får lämnas till den som enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) saknar uppehållsrätt i Sverige. Därmed införs ytterligare ett villkor för att ta del av äldreförsörjningsstöd för EU/EES-medborgare. Ändringen innebär att Pensionsmyndigheten ska bedöma uppehållsrätten för EU/EES-medborgare som ansöker om äldreförsörjningsstöd. Bedömningen av uppehållsrätten bör ske vid varje ansökan om äldreförsörjningsstöd. Pensionsmyndigheten kan behöva kontakta andra myndigheter för att bedöma uppehållsrätten och få ett tillräckligt beslutsunderlag. Om de aktuella uppgif-

terna är sekretessreglerade hos den andra myndigheten och någon sekretessbrytande regel inte är tillämplig krävs samtycke av den enskilde för att Pensionsmyndigheten ska kunna ta del av uppgifter om henne eller honom.

Förslaget behandlas i avsnitt 23.8.1.

## 101 kap.

### 3 §

Genom *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om att bostadstillägg till pensionärer inte får lämnas till den som enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) saknar uppehållsrätt i Sverige. Genom ändringen införs därmed ytterligare ett krav för att ta del av bostadstillägg för EU/EES-medborgare. Ändringen innebär att Pensionsmyndigheten ska bedöma uppehållsrätten för EU/EES-medborgare som ansöker om bostadstillägg. Bedömningen av uppehållsrätten bör ske vid varje ansökan om bostadstillägg till pensionärer. Pensionsmyndigheten kan behöva kontakta andra myndigheter för att bedöma uppehållsrätten och få ett tillräckligt beslutsunderlag. Om de aktuella uppgifterna är sekretessreglerade hos den andra myndigheten och någon sekretessbrytande regel inte är tillämplig krävs samtycke av den enskilde för att Pensionsmyndigheten ska kunna ta del av uppgifter om henne eller honom.

Förslaget behandlas i avsnitt 23.8.1.

## 110 kap.

### 34 a §

Paragrafen är ny.

Genom den införs en skyldighet för Skatteverket att lämna uppgifter om inkomst av tjänst, anställning eller bosättning till Försäkringskassan för utredning och fastställande av tillämplig lagstiftning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004). Syftet är att de uppgifter, som har betydelse för att Försäkringskassans beslut om tillämplig lagstiftning ska kunna fattas på ett så fullständigt och korrekt underlag

som möjligt, ska lämnas till Försäkringskassan trots att de omfattas av absolut sekretess. Hos Skatteverket förekommer uppgifter som är av betydelse för att Försäkringskassan, i sin egenskap av behörig institution enligt förordning 883/2004, så långt som möjligt ska kunna fatta korrekta beslut. Myndigheternas samarbete i detta avseende är vidare av stor betydelse för att Sverige som stat ska kunna uppfylla sina skyldigheter inom EU/EES och förordning 883/2004. För uppgifter som finns i beskattningsdatabasen införs en motsvarande bestämmelse i 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Förslaget behandlas i avsnitt 27.4.2.

## 113 kap.

### 2 §

Ändringen i *andra strecksatsen i andra stycket* görs för att beslut i ärenden om utfärdande av intyg enligt avtal om social trygghet ska kunna överklagas. Ändringen i *tredje strecksatsen* görs för att beslut enligt 4 kap. 6 § ska kunna överklagas.

Förslaget behandlas i avsnitt 17.2.1.

## 31.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

### 7 §

Genom ändringen av paragrafen införs ett nytt *andra stycke* i vilket det regleras att vid prövning av medlemsvillkoret får månader av medlemskap vid arbete utomlands, då svensk lagstiftning enligt förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen eller enligt avtal om social trygghet med annan stat inte är tillämplig, inte ingå. Bestämmelsen innebär således att vid arbete utomlands, som inte anses vara arbete i Sverige, ska det vid prövning av medlemsvillkoret inte beaktas om personen varit medlem under den månaden eller inte. Har en person varit medlem och omfattats av svensk lagstiftning under en del av en månad, får dock den månaden ingå. Sådan arbetad tid utomlands ska dock beaktas genom sammanläggning av

perioder vid prövning av medlemsvillkoret, oavsett om medlemskap i svensk arbetslöshetskassa förelåg eller inte, om perioden ska beaktas enligt vad som följer av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen eller enligt andra av Sverige ingångna avtal om social trygghet.

Förslaget behandlas i avsnitt 24.4.2.

### **31.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor**

#### *34 §*

I paragrafen görs en ändring i *andra stycket* om att rätt till inträde i en arbetslöshetskassa har endast den som inte är medlem i en annan svensk arbetslöshetskassa. Ändringen innebär (motsatsvis) att medlemskap i en arbetslöshetskassa i en annan stat inte utgör hinder för medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa.

Förslaget behandlas i avsnitt 24.4.3.

#### *34 a §*

Paragrafen är ny.

I paragrafen införs en bestämmelse om att en sökande, som först ansökt om inträde till en arbetslöshetskassa men där nekats inträde, kan beviljas inträde från första dagen i den kalendermånad när ansökan till den första arbetslöshetskassan gjordes. Det gäller under förutsättning att ansökan till den andra arbetslöshetskassan görs inom tre veckor från att sökandens första ansökan avslagits. Detta innebär att rätt till inträde kan beviljas den första dagen i den månad då den första ansökan gjordes. Ansökningsdatumet till den första arbetslöshetskassan kan därmed återopas vid ansökan till den andra arbetslöshetskassan.

Bestämmelsen innebär också att en person, som vid ansökan till den första arbetslöshetskassan kunde återopa 34 b § (ny), vid ansökan till den andra arbetslöshetskassan fortfarande kan återopa 34 b § som om ansökan till den andra arbetslöshetskassan gjorts samma dag som ansökan till den första arbetslöshetskassan.

Regeln gäller inte vid en eventuell ansökan till en tredje arbetslöshetskassa.

Förslaget behandlas i avsnitt 24.4.3.

### 34 b §

Paragrafen är ny.

I paragrafen föreskrivs att när medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas efter arbete utomlands, ska inträdet anses ha skett så att medlemmen omfattas av den inkomstrelaterade försäkringen i anslutning till att personen upphört att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen i den andra staten, givet att ansökan om medlemskap gjorts inom åtta veckor från det att försäkringsskyddet i det andra landet upphörde. Bestämmelsen innebär att inträdet ska anses ha skett den första i en månad, även om en person vid den tidpunkten omfattades av arbetslöshetsförsäkringen i en annan stat, om han eller hon under den månaden inte längre omfattas av arbetslöshetsförsäkringen i den andra staten. Ansökan måste dock ha gjorts inom åtta veckor från det att personen upphört att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen i det andra landet, för att regeln ska kunna tillämpas.

Förslaget behandlas i avsnitt 24.4.3.

## 31.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### 27 kap.

#### 1 §

Ändringen i *tredje punkten i andra stycket*, innebär att de uppgifter som Skatteverket, med stöd av 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och den föreslagna 110 kap. 34 b § SFB, ska lämna till Försäkringskassan för utredning och fastställande av tillämplig lagstiftning enligt förordning (EG) 883/2004 får samma skydd hos Försäkringskassan som de har hos Skatteverket. Det är till exempel uppgifter om inkomst av tjänst. Uppgifterna kommer därmed att omfattas av absolut sekretess även hos Försäkringskassan.

Förslaget behandlas i avsnitt 27.4.1.

## 31.5 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:000)

### 8 kap.

#### 2 §

Den första ändringen i *första punkten i första stycket* (i föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43) innebär att den vars rätt till vårdförmåner i Sverige följer av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004) ska kunna *visa sin rätt* till tillgång till sådana vårdförmåner, till exempel genom intyg, för att landstinget ska vara skyldigt att erbjuda hälso- och sjukvård som inte är nödvändig eller är subventionerad.

Syftet med den andra ändringen i *första punkten*, att ta bort lydelsen ”utan att vara bosatt”, är att tydliggöra att även personer som är bosatta i Sverige enligt förordning 883/2004 kan ha rätt till vårdförmåner här i landet. I dessa fall är förordningen tillämplig och de bör således omfattas av denna paragraf. Det syftar även till att förtydliga att kostnadsansvaret som huvudregel ligger på den behöriga staten. Ändringen syftar vidare till att förtydliga att paragrafen gäller för alla personer som omfattas av personkretsen i förordning 883/2004 och som har rätt till vårdförmåner i Sverige.

Den tredje ändringen i *första punkten* innebär att hänvisningen till ”vid sjukdom och moderskap” tas bort. Eftersom det av förordning 883/2004 framgår vad vårdförmåner omfattar bedöms denna hänvisning som överflödigt. Därutöver är nuvarande hänvisning inte i överensstämmelse med rubriken i avdelning III, kapitel 1. I rubriken omnämns förmåner vid sjukdom, moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner.

Den första ändringen i *andra stycket* innebär att för de personer som inte är yrkesverksamma eller arbetslösa och vars rätt till vårdförmåner i Sverige följer av förordning 883/2004 är det landsting skyldigt att erbjuda vård inom vilket personen vistas. Vistelsebegreppet är etablerat i kommunalrättsliga författningar och hälso- och sjukvårdslagen (HSL). I 8 kap. 4 § HSL används vistelsebegreppet för att ålägga landstinget ett ansvar för att tillhandahålla omedelbar hälso- och sjukvård (nödvändig akutvård) till personer som vistas i landstinget. Begreppet att vistas omfattar även de som är stadigvarande bosatta i Sverige. Begreppet stadigvarande bosatt innebär att

bedömningen av bosättning ska göras utifrån var den enskilde har sitt varaktiga centrum för sina intressen. Bosättningsbedömningen är en sammanvägning av olika kriterier, såsom vistelsens varaktighet och kontinuitet samt personens situation, enligt artikel 11.1 i förordning 987/2009.

Den andra ändringen i *andra stycket* innebär även att familjemedlemmar till den som kan visa att den har rätt till vårdförmåner i Sverige enligt vad som följer av förordning 883/2004, ska visa att de har rätt till vårdförmåner enligt vad som följer av förordningen, för att samma landsting ska vara skyldigt att erbjuda vård åt dem.

Den tredje ändringen i *andra stycket* innebär att hänvisningen till ”vid sjukdom och moderskap” tas bort.

Den fjärde ändringen i *andra stycket* innebär att skrivningen ”om familjemedlemmarna är bosatta i Sverige gäller dock 1 §” tas bort. Skälet till ändringen är att denna innebörd med de förslagna ändringarna redan framgår av lydelsen.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.5.1.

### **31.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.**

#### *4 §*

Se författningskommentaren till 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43).

### **31.7 Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)**

#### *5 a §*

Se författningskommentaren till 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43).



**31.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning**

2 §

Se författningskommentaren till 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43).

**31.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi**

2 §

Se författningskommentaren till 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43).

**31.10 Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)**

3 §

Se författningskommentaren till 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43).

**31.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd**

5 §

Se författningskommentaren till 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (föreslagen lydelse i prop. 2016/17:43).

**31.12 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)**

2 §

Ändringen är en följd av förslaget till ny paragraf, 5 a §.

## 2 a §

Ändringen är en följd av förslaget till ny paragraf, 5 a §.

## 5 §

Genom ändringen i *första stycket* ska lokalanställd personal vid beskickningar, konsulat eller dess betjäning i Sverige kunna folkbokföras. Utländska beskickningar i Sverige rekryterar emellanåt lokalanställd personal utomlands, för att arbeta som exempelvis chaufförer, översättare, tolkar och receptionister. Om de flyttar till Sverige i samband med att de påbörjar sin anställning kan de med hittillsvarande regelverk inte folkbokföras eftersom de anses tillhöra en främmande makts beskickning. Det kan även förekomma att utsända till Sverige, som erhållit immunitet eller privilegier, sedermera beviljas uppehållstillstånd i landet på grund av anknytning till en svensk person och avser att bo kvar i landet. Om denna person övergår till en lokal anställning på beskickningen så tillförsäkras personen inte längre immunitet eller privilegier och kan med hittillsvarande regler inte folkbokföras.

I *andra stycket*, som är nytt, regleras vad som avses med lokalanställd.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.3.3.

## 5 a §

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen innebär att personer som avregistrerats från folkbokföringen åter ska folkbokföras i Sverige vid utsändning i svenska statens tjänst. Bestämmelsen innebär ett avsteg från ettårskravet i 3 § eftersom dessa personer ges en ny möjlighet att bli folkbokförda utan att det finns en avsikt att bo i Sverige i minst ett år. Regeln begränsas till personer som tidigare har varit folkbokförda i Sverige. Den utsändes medföljande familjemedlemmar får också folkbokföras. För att kunna upptas i folkbokföringen krävs normalt personlig inställelse på ett av Skatteverkets servicekontor där handlingar som styrker identitet och andra förhållanden såsom civilstånd och familjerelationer ska visas upp. Denna procedur kommer att vara nödvändig även för de per-

soner som blir folkbokförda enligt denna bestämmelse. Följdändringar med anledning av denna paragraf görs i 2 och 2 a §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.3.3.

### **31.13 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)**

#### **3 a kap.**

##### **3 §**

Den hittillsvarande bestämmelsen innebär att en EU/EES-medborgare som arbetar, kommer till Sverige för att söka arbete eller är inskriven som studerande har uppehållsrätt om han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning, samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Ändringarna i de *tredje och fjärde punkterna* i paragrafen innebär att uppehållsrätten för EU/EES-medborgare knyts närmare lydelsen i artikel 7 i rörelsedirektivet. Det föreskrivs att EU/EES-medborgaren inte får bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Den tidigare lydelsen om försörjning var enbart knuten till ekonomiska förutsättningar. Ändringen är en skärpning av bestämmelsen eftersom den innebär en bredare bedömning än att en person endast har tillräckliga medel för sin och sina familjemedlemmars försörjning.

Förslaget behandlas i avsnitt 23.5.1 och 23.5.2.

#### **8 kap.**

##### **9 §**

Ändringen innebär att en EU/EES-medborgare eller en familjemedlem till en EU/EES-medborgare får avvisas under de tre första månaderna efter inresan om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet – i stället för som hittills en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet enligt socialtjänstlagen. Det sociala biståndssystemet avser socialt ekonomiskt bistånd, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer enligt SFB.

Det utesluter dock inte att även andra bistånd inom till exempel socialtjänstlagen kan inrymmas i det sociala biståndssystemet.

Förslaget behandlas i avsnitt 23.5.1 och 23.5.2.

### **31.14 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet**

#### 7 §

*Åttonde punkten* i första stycket är ny. I den anges att det är för utredning och fastställande av tillämplig lagstiftning enligt EU:s samordningsförordning som uppgifter ska lämnas ut.

*Tionde punkten* i *andra stycket* är ny. I den anges att det är uppgifter om inkomst av tjänst, anställning eller bosättning som uppgifterna ska lämnas ut. Syftet med tilläggen är att de uppgifter, vilka omfattas av sekretess och har betydelse för att Försäkringskassans utredning och beslut om tillämplig lagstiftning ska kunna fattas på ett så fullständigt och korrekt underlag som möjligt, ska kunna lämnas ut. För uppgifter som inte finns i beskattningsdatabasen införs en motsvarande bestämmelse i 110 kap. 34 a § SFB.

Förslaget behandlas i avsnitt 27.4.1.



# Referenser

## Offentligt tryck

### *Propositioner*

Kungl. Majt:ts proposition (1954:134) till riksdagen rörande ratifikation av Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning; given Stockholms slott den 19 februari 1954.

Kungl. Majt:ts proposition (1962:175) till riksdagen rörande godkännande av en europeisk social stadga; given Stockholms slott den 16 mars 1962.

Kungl. Majt:ts proposition (1966:148) till riksdagen med förslag till lag med vissa bestämmelser om immunitet och privilegier, m.m.; given Stockholms slott den 28 oktober 1966.

Kungl. Majt:ts proposition (1968:39) till riksdagen med anhållan om riksdagens yttrande angående vissa av Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens år 1967 vid dess femtioförsta sammanträde fattade beslut; given Stockholms slott den 9 februari 1968.

Kungl. Majt:ts proposition (1969:15) till riksdagen med anhållan om riksdagens yttrande angående en av Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens år 1968 vid dess femtioandra sammanträde antagen rekommendation, m.m.; given Stockholms slott den 31 januari 1969.

Kungl. Majt:ts proposition (1970:21) till riksdagen med anhållan om riksdagens yttrande angående vissa av Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens år 1969 vid dess femtiodredje sammanträde fattade beslut; given Stockholms slott den 19 december 1969.

- Kungl. Maj:ts proposition (1971:15) till riksdagen med förslag till lag om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor, m.m.; given Stockholms slott den 5 februari 1971.
- Kungl. Maj:ts proposition (1973:90) med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.
- Regeringens proposition (1976/77:64) om statligt personskadeskydd m.m.
- Regeringens proposition (1979/80:2) med förslag till sekretesslag m.m.
- Regeringens proposition (1981/82:97) om hälso- och sjukvårdslag, m.m.
- Regeringens proposition (1982/83:5) om godkännande av en ny överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad.
- Regeringens proposition (1983/84:40) om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.
- Regeringens proposition (1983/84:81) med anledning av vissa beslut fattade av internationella arbetskonferensen vid dess sextioåttonde och sextionionde möten.
- Regeringens proposition (1984/85:55) om beskattning och folkbokföring av viss personal på främmande makters beskickningar och lönade konsulat.
- Regeringens proposition (1984/85:78) om förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukpenningförsäkringen.
- Regeringens proposition (1989/90:107) om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter.
- Regeringens proposition (1990/91:100) med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92.
- Regeringens proposition (1992/93:159) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- Regeringens proposition (1992/93:178) om vissa socialförsäkringsfrågor.
- Regeringens proposition (1994/95:88) Ersättning från sjukförsäkringen för vissa vårdförmåner till landsting och kommuner i internationella förhållanden m.m.

- Regeringens proposition (1994/95:122) Finansiering av medlemskap i EU.
- Regeringens proposition (1994/95:149) Nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.
- Regeringens proposition (1994/95:197) Vissa socialförsäkringsfrågor m.m.
- Regeringens proposition (1995/96:33) Ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige (Helsingforsavtalet).
- Regeringens proposition (1995/96:34) Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Tunisien.
- Regeringens proposition (1995/96:185) Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Israel.
- Regeringens proposition (1995/96:195) Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Marocko.
- Regeringens proposition (1996/97:107) En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring.
- Regeringens proposition (1997/98:82) Europarådets sociala stadga.
- Regeringens proposition (1998/99:57) Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Jordanien.
- Regeringens proposition (1998/99:119) Socialförsäkringens personkrets.
- Regeringens proposition (1999/2000:126) En ny tulllag.
- Regeringens proposition (2000/01:8) Ny socialavgiftslag.
- Regeringens proposition (2001/01:36) Sjukhus med vinstsyfte  
Prop. 2000/01:36.
- Regeringens proposition (2000/01:129) Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet.
- Regeringens proposition (2001/02:63) De nya läkemedelsförmånerna.



- Regeringens proposition (2001/02:78) Europa-Medelhavsavtal mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Egypten.
- Regeringens proposition (2001/02:156) Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.
- Regeringens proposition (2001/02:185) Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt.
- Regeringens proposition (2002/03:11) Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Kroatien.
- Regeringens proposition (2002/03:108) Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och dess medlemsstater och Libanon.
- Regeringens proposition (2002/03:115) Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och dess medlemsstater och Algeriet.
- Regeringens proposition (2003/04:151) Beskattning av lokalanställd personal vid utländska beskickningar och konsulat i Sverige.
- Regeringens proposition (2004/05:67) Överenskommelse mellan de nordiska länderna om folkbokföring.
- Regeringens proposition (2005/06:19) Beskattning av statligt anställda under utlandsstationering m.m.
- Regeringens proposition (2005/06:72) Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening.
- Regeringens proposition (2005/06:77) Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.
- Regeringens proposition (2005/06:173) Översyn av personuppgiftslagen.
- Regeringens proposition (2006/07:117) Vissa sjukförsäkrings- och pensionsfrågor, m.m.
- Regeringens proposition (2007/08:136) En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete.

- Regeringens proposition (2007/08:74) Genomförande av EG-direktivet om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte.
- Regeringens proposition (2007/08:147) Nya regler för arbetskraftsinvandring.
- Regeringens proposition (2007/08:164) Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Montenegro, å den andra.
- Regeringens proposition (2008/09:81) Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater å ena sidan, och Bosnien och Hercegovina, å andra sidan.
- Regeringens proposition (2008/09:127) Förbättrad och förenklade villkor i arbetslöshetsförsäkringen, m.m.
- Regeringens proposition (2008/09:200) Socialförsäkringsbalk.
- Regeringens proposition (2009/10:31) Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.
- Regeringens proposition (2009/10:80) En reformerad grundlag.
- Regeringens proposition (2009/10:245) Folkbokföring av personer med anknytning till internationella organ.
- Regeringens proposition (2010/11:50) Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Serbien, å andra sidan.
- Regeringens proposition (2010/11:78) Vissa frågor om Kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering.
- Regeringens proposition (2011/12:35) 2006 års sjöarbetskonvention.
- Regeringens proposition (2012/13:18) Vissa internationella socialavgiftsfrågor.
- Regeringens proposition (2012/13:31) Nordisk konvention om social trygghet.
- Regeringens proposition (2012/13:109) Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

- Regeringens proposition (2012/13:120) Folkbokföringen i framtiden.
- Regeringens proposition (2012/13:125) Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.
- Regeringens proposition (2012/13:150) Patientrörlighet i EU – förslag till ny lagstiftning.
- Regeringens proposition (2012/13:163) Vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa.
- Regeringens proposition (2013/14:6) Utbetalning av barnbidrag och flerbarnstillägg.
- Regeringens proposition (2013/14:81) Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande.
- Regeringens proposition (2013/14:82) Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar.
- Regeringens proposition (2013/14:83) Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.
- Regeringens proposition (2013/14:153) Genomförande av direktivet om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd.
- Regeringens proposition (2014/2015:100) 2015 års ekonomiska vårproposition.
- Regeringens proposition (2015/16:1) Budgetpropositionen för 2016.
- Regeringens proposition (2015/16:174) Förslag om att tillfälligt begränsa möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.
- Regeringens proposition (2016/17:1) Budgetpropositionen för 2017.
- Regeringens proposition (2016/17:43) En ny hälso- och sjukvårdslag.

*Statens offentliga utredningar*

- SOU 1990:76: *Allmän pension*, Huvudbetänkande från pensionsberedningen.
- SOU 1992:26: *Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden*, Delbetänkande av Utredningen om socialförsäkringen och EG.
- SOU 1993:115: *Social trygghet och EES*, Slutbetänkande av Utredningen om socialförsäkringen och EG.
- SOU 1994:20: *Reformerat pensionssystem*, Betänkande av Pensionsarbetsgruppen.
- SOU 1996:150: *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*, Slutbetänkande av Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning.
- SOU 1997:72: *En lag om socialförsäkringar*, Huvudbetänkande av Utredningen om socialförsäkringens personkrets.
- SOU 1997:153: *Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet*, Betänkande av kommittén om EU:s utvidgning – konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m.
- SOU 1998:67: *Socialavgiftslagen*, Slutbetänkande av Utredningen om socialförsäkringens personkrets.
- SOU 2005:49: *Unionsmedborgares rörlighet inom EU*, Betänkande av Utredningen om den fria rörligheten för unionsmedborgare.
- SOU 2005:114: *Socialförsäkringsbalk*, Betänkande av Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol).
- SOU 2006:86: *Mera försäkring och mera arbete*, Betänkande av Socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2008:118: *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.
- SOU 2008:60: *Personnummer och samordningsnummer*, Betänkande av Folkbokföringsutredningen.
- SOU 2010:29: *En ny förvaltningslag*, Betänkande av Förvaltningslagsutredningen.

- SOU 2010:40: *Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas*, Delbetänkande av Kommittén för cirkulär migration och utveckling.
- SOU 2011:28: *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick*, Slutbetänkande av Kommittén för cirkulär migration och utveckling.
- SOU 2011:40: *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*, Betänkande av Månadsuppgiftsutredningen.
- SOU 2011:74: *I gränslandet – social trygghet vid gränsarbete i Norden*, Delbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2012:47: *Harmoniserat inkomstbegrepp – Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna*, Delbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2013:25: *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, Slutbetänkande av Pensionsåldersutredningen.
- SOU 2013:52: *Moderniserad studiehjälp*, Betänkande av 2012 års studiehjälpstudering.
- SOU 2013:64: *Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen*, Delbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2015:21: *Mer trygghet och bättre försäkring*, Slutbetänkande från Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2015:104: *Långtidsutredningen*, Huvudbetänkande från långtidsutredningen.
- SOU 2016:29: *Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden*, Betänkande av forskarkarriärutredningen.
- SOU 2016:73: *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn*, Delbetänkande av utredningen om en modern föräldraförsäkring.

*Departementsserien*

Ds 2016:36: *Riktlinjer för handläggningen av internationella överenskommelser.*

Ds 2016:47: *Nya regler i arbetslöshetsförsäkringen om bland annat förtroendeuppdrag och uttag av pension.*

*Skrivelser*

Regeringens skrivelse 2005/06:95.

Regeringens skrivelse 2013/14:52.

*Faktapromemorior m.m.*

Regeringskansliet faktapromemoria, *Direktiv om forskare och studier m.m.* 2012/13:FPM90.

Regeringskansliets faktapromemoria, *Nytt Blåkortsdirektiv*, 2015/16:FPM113.

Regeringskansliets faktapromemoria *om skyddsgrundsförordningen* 2015/16:FPM130.

Regeringskansliet, *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*, Promemoria 2014-06-17.

Finansdepartementets beräkningskonventioner 2016, *En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet.*

**Litteratur och rapporter**

Andersson, P., Wadensjö, E. (2008). *Arbetskraftens rörlighet i Norden*, TemaNord 2008:524.

Bernitz, U., Kjellgren, A. (2014). *Europarättens grunder*, Nordstedts Juridik.

Bernitz, U., Kjellgren, A. (2014). *Introduktion till EU*, Norstedts Juridik.

Blank Thörnroos, P. m.fl. (2007). *Socialavgifter, kommentar till socialavgiftslagen*, Nordstedts Juridik.

- Bull, T., Halje, L., Bergström, M., Reichel, J., Nergelius, J. (2012). *Arvet från Oxenstierna – reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU*, Sieps 2012:2.
- Calmfors, L. (2008). *Globalisering – hot eller räddning för jobben*, underlagsrapport nr 25 till Globaliseringsrådet.
- Danelius, H. (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Nordstedts Juridik.
- Guild, E., Carrera S., Eisele, K. (2014). *Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies.
- Erhag, T. (2011). *Bedömning av uppehållsrätt i socialförsäkringen, Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll*, Santerus förlag.
- Erhag, T. (2002). *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet*, Santérus förlag.
- Fuchs, M., Cornelissen, R. (2015). *EU Social Security Law, A Commentary on EU regulations 883/2004 and 987/2009*, Nomos, C.H. BECK, Hart Publishing.
- Guild, E., Peers, S., Tomkin, J. (2014). *The EU Citizenship Directive*, Oxford University Press.
- Hessmark, L-G. m.fl. *Socialförsäkringsbalken, en kommentar*, Nordstedts Juridik, Zeteo, senast uppdaterad 2016.
- Hettne, J., Otken Eriksson, I. (2011). *EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, Nordstedts Juridik.
- Hirose, K., Nicac, M., Tamagano, E. (2011). *Social Security for Migrant Workers – A right-based approach*, ILO.
- Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund.
- Konstatinos, K. (1991). *Principles of International and European (except E.C.) Social Security Law*”, in: Pieters, D., *Miscellanea of the ERASMUS Programme of studies relating to Social Security in the EC*.
- Lebeck, C. (2013). *EU-stadgan om grundläggande rättigheter: en introduktion*, Studentlitteratur i Lund.
- Lind, A-S. (2009). *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionell rättslig studie* (avhandling), Edita Västra Aros.

- Nickless, J. (2002). *European Code of Social Security, Short guide*, Council of Europe.
- Nickless, J., Siedl, H. (2004). *Co-ordination of Social Security in the Council of Europe*, Short guide, Council of Europe.
- Norström, C. m.fl. (1993). *Sekretess inom allmän försäkring*, Pride Consult.
- Paju, J. (2012). *Introduktion till EU:s socialförsäkringsrätt*, Nordstedts Juridik.
- Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrukikoda.
- Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., Ward, A. (2014). *The EU Charter of Fundamental Rights – A commentary*, Nomos, C.H.BECK, Hart Publishing.
- Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia.
- Pieters, D. (2006). *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer.
- Sandesjö, H., Wikrén, G. (2014). *Utlänningslagen – med kommentarer*, Nordstedts Juridik AB.
- Schoukens, P., Monserez, L. (2010). *Introduction to Social Security Co-ordination in the EU*, Reading Materials Master Programme Social Security and Europe, Instituut Sociaal Recht, Leuven.
- Strban, G. (2009). *The existing bilateral and multilateral social security instruments binding EU states and Non-EU states*, in Pieters, D., Schoukens, P. *The Social Security Co-ordination between EU and non-EU countries*, Intersentia.
- Tansjö, A. m.fl. (2009). *Offentlighets- och sekretesslagen, en kommentar*, Norstedts Juridik AB.
- Valkonen, T., Vihriälä, V. (2014). *The Nordic model – challenged but capable of reform*, Nordiska ministerrådet, TemaNord 2014:531.
- Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund.



- Wiesbroeck, A. (2014). *Social Security Rights of Third-Country Nationals under the Euro-Mediterranean Association Agreements*, in Guild, E., Carrera S., Eisele, K., Social benefits and migration, a contested relationship and policy challenge in the EU, Centre for European Policy Studies.
- Westerhäll, L. (1986). *Bosättningsbegreppet inom folkbokföringen och sjukförsäkringen*, Norstedts Juridik.

### Myndighetspublikationer

- Arbetsmiljöverket (2015). *Helårsrapport 2014 – Register för företag som utsätter arbetstagare i Sverige*, Rapport 2015:10.
- Försäkringskassans vägledning 2001:10, *Vårdförmåner i internationella förhållanden*, version 10.
- Försäkringskassans vägledning 2004:5, *Sjukpenninggrundande inkomst – och årsarbetstid*, version 13.
- Försäkringskassans vägledning 2004:11, *Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner*, version 4.
- Försäkringskassan (2007). *Utbetalning av familjeförmåner 2006 med stöd av EG-lagstiftningen*, Analyserar 2007:10.
- Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2011:01 om rätt till föräldrapenning för familjemedlem enligt förordning 883/2004 eller förordning 1408/71.
- Försäkringskassans domsnytt 2012:81.
- Försäkringskassan (2012). *Genombrottsprocessen försäkringstillhörighet*, Diarienummer: 040455-2012.
- Försäkringskassans informationsmeddelande 2013:141.
- Försäkringskassan (2014). *Socialförsäkringen i siffror 2014*.
- Försäkringskassans domsnytt 2015:022.
- Försäkringskassan, (2015). Svar på regeringsuppdrag, *Utredning av stadigvarande bosättning*. Dnr 005766-2015.
- Försäkringskassan, (2015). *Rättslig kvalitetsrapport, EU-rättslig bosättningsbedömning*, Rättslig uppföljning 2015:5.
- Försäkringskassan (2015). *Socialförsäkringen i siffror 2015*.

- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2012). *Arbetslöshetskassornas beräkning av arbetslöshetsersättning enligt EU-förordningen*, IAF rapport 2012:15.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2014). *Arbetslöshetskassornas sammanläggning av perioder enligt EU-förordning nr 883/2004*, IAF rapport 2014:26.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Vilse i gränslandet*, IAF rapport 2016:5.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016). *Arbetslöshetskassornas bosättningsbedömningar kan förbättras*, IAF rapport 2016:24.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2013). *Den fria rörligheten inom EU och rätten till sjukpenning*, ISF rapport 2013:14.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2015). *Intyg om socialförsäkringstillhörighet och den fria rörligheten inom EU*, ISF rapport 2015:13.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2014). *Fri rörlighet inom den högre utbildningen och tillgång till svenska studiemedel*, IFAU rapport 2014:18.
- Kommerskollegium (2014). *Solvits årsrapport 2014*.
- Landsorganisationen (2013). *Facket och EU: Gäst i verkligheten – om utstationerad arbetskraft i praktiken*.
- Migrationsverket (2008). *Handbok i Migrationsärenden*.
- Migrationsverket (2015). *Handledning för migrationsärenden*. Finns på [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Styrning-och-uppfoljning/Lagar-och-regler/Handbok-i-migrationsarenden.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Styrning-och-uppfoljning/Lagar-och-regler/Handbok-i-migrationsarenden.html). 2016-05-04.
- SCB (2005). *Nordisk pendlingskarta – huvudrapport*, Bakgrundsfakta 2005:02.
- SCB (2014). *Migrationsstatistik i Sverige – nuläge, behov och förslag till förbättringar*.
- SCB (2014a). *Dokumentation av databasen STATIV*.
- SIDA (2010). *Underlag till policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete*.
- Skatteverkets promemoria, *socialavgifter på icke inkomstbeskattade ersättningar m.m.* Dnr 131-46356-12/113.

- Skatteverket (2014). *Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn*, promemoria daterad 2014-08-18. Dnr 131 430148-14/113.
- Skatteverkets ställningstagande (2015). *Upphållsrätt*, version 9.
- Socialstyrelsen (2011). *Ojämna villkor för hälsa och vård: Jämlikhetsperspektiv på hälso- och sjukvården*, artikelnr 2011-12-30.
- Socialstyrelsen (2014). *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området*, en vägledning. Artikelnummer: 2014-6-16.
- SOM-institutet (2012). *Svenskar bosatta utomlands*, SOM-rapport nr 2012:09.
- SOM-institutet (2014). *Registerstudie över svenska medborgare boende utomlands*, SOM-rapport nr 2014:22.
- Statskontoret (2016). *Vård till papperslösa: Slutrapport av uppdraget att följa upp lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*, Stadskontorets rapport 2016:11.
- Svenskar i Världen (2015). *Kartläggning av utlandssvenskar 2015*.
- Universitetskanslerämbetet och SCB (2014). *Universitet och högskolor – internationell studentmobilitet i högskolan 2013/14*, Sveriges officiella statistik, UF 20 SM 1402.

### Tidskrifter

- Abel, G. J., Sander, N. (2014). "Quantifying Global International Migration Flows", *Science*, vol 343, issue 6178, s. 1520–1522.
- Bermejo, D.C. (2014). "Cross-border healthcare in the EU: Interaction between Directive 2011/24/EU and the Regulations on social security coordination", *ERA Forum* 359–380.
- Devetzi, S. (2009). "The coordination of Family Benefits by Regulation 883/2004", *European Journal of Social Security*, vol 11, 1–2 p. 205–217.
- Edebalk, P. G. (1999). "Beveridgeplanen – En klassiker", *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 2, s. 159–171.
- Edebalk, P. G. (2003). "Bismarck och de första socialförsäkringarna", *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 4, s. 352–365.

- Erhag, T. (2012). "Om EU:s samordning av förmåner från sjuk- och invaliditetsförsäkring", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 2, s. 221–232.
- Holm, E. (2014). "Parental Benefits in the Coordination Regulation: (Where) do they fit In? – The Swedish Example", *European Journal of Social Security*, vol 16, nr 2, s. 122–140.
- Holm, E. (2015). "Fri rörlighet och tillgång till sociala förmåner för icke förvärvsaktiva - har unionsmedborgarskapet kommit till vägs ände?", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 2, s. 225–238.
- Jorens, Y., Van Overmeiren, F. (2009). "General principles of Co-ordination in Regulation 883/2004", *European Journal of Social Security*, vol 11, 1–2, s. 47–81.
- Kapuy, K. (2007). "Social Security and the European Convention on Human Rights: How an Odd Couple has become presentable", *European Journal of Social Security*, nr 3, s. 221–241.
- Kestemont, L. (2013). "The principles of equal treatment and non-discrimination in European social security law", Reading Materials Master Programme Social Security and Europe, Instituut Sociaal Recht, Leuven.
- Paju, J. (2016). "EU-domstolens begränsning av åtkomst till sociala trygghetsförmåner", *Europarättslig tidskrift*, nr 3, s. 502–514.
- Paskalia, V. (2013). "Socialförsäkringsbalkens efterskyddsregel om tillhörighet till den arbetsbaserade försäkringen i ljuset av EU:s samordningssystem", *Nordisk socialrättslig tidskrift*, nr 7–8, s. 205–255.
- Paskalia, V. (2014). "Den nya EU-rättsliga principen om likställande av förmåner, inkomster, omständigheter och händelser: omtumlande nyheter för den svenska socialförsäkringsrätten", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 4, s. 459–477.
- Rennuy, N. (2011). "Assimilation, territoriality and reverse discrimination: a shift in European social security law", *European Journal of Social Law*, nr 4, s. 289–320.
- Ritleng, D. (2014). "Lärdomar av EU-domstolens parallella domar i målen Åkerberg Fransson och Melloni", *Svensk Juristtidning*, häfte 1, s. 36–71.

- Stoor, H. (2015). "Får Norden vara bättre? Den nordiska biståndskonventionen och EU-rätten", *Nordisk Administrativt Tidskrift*, nr 2, s. 5–13.
- Vansteenkiste, S., Shoukens, P., Monserez, L., (2003–2004). "European Union competencies in the field of Social Security", Reading Materials Master Programme Social Security and Europe, Instituut Sociaal Recht, Leuven, s. 42–69.
- Verschuere, H. (2014). "Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of Brey", *European Journal of Migration and Law*, vol 16, s.147–179.
- Verschuere H. (2015). "Free movement of EU citizens, including for the poor?", *European Journal of Migration and Law*, vol 1, s. 10–34.
- Wenander, H. A. (2013). "Network of Social Security Bodies – European Administrative Cooperation under Regulation (EC) No 883/2004", *Review of European Administrative Law*, vol. 6, nr 1, s. 39–71.

### Europeiska kommissionen

- Europeiska kommissionen (2009). *Meddelande till Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier*, KOM 2009 (313) slutlig.
- European Commission (2011). *Explanatory notes on modernised social security coordination*.
- Europeiska kommissionen (2012). *Förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i det associeringsråd som inrättas genom avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet vad gäller bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen*, KOM 2012 (152).
- Europeiska kommissionen (2012). *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska sociala kommittén samt regionkommittén om den externa dimensionen av EU:s samordning av social trygghet*, KOM 2012 (153) slutlig.

- Europeiska kommissionen (2012). *Förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i det stabiliserings- och associeringsråd som inrättats genom stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Montenegro, å andra sidan, vad gäller bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen*, KOM 2012 (156).
- Europeiska kommissionen (2012). *Förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i den samarbetskommitté som inrättats genom avtalet om samarbete och tullunion mellan Europeiska ekonomisk gemenskapen och Republiken San Marino vad gäller bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen*, KOM 2012 (157).
- Europeiska kommissionen (2012). *Förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i det stabiliserings- och associeringsråd som inrättats genom stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Albanien, å andra sidan, vad gäller bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen*, KOM 2012(158).
- Europeiska kommissionen (2013). *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller inom Europeiska unionen, Europeiska Ekonomiska samarbetet och Schweiz*.
- Europeiska kommissionen (2013). *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, elevutbyte, avlönad och oavlönad yrkesutbildning, volontärarbete eller som au-pair*, KOM 2013 (151).
- Europeiska kommissionen (2013). *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska sociala kommittén samt regionkommittén. Fri rörlighet för EU-medborgare och deras familjer: Fem åtgärder för att skapa förändring*, KOM 2013 (837) final.
- European Commission (2014). *The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers*, Analytical report.

- European Commission (2014). *Posting of workers – Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013*.
- Europeiska kommissionen (2014). *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet i enlighet med de skyldigheter som anges i artikel 20.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård, KOM 2014 (44) final*.
- Europeiska kommissionen (2016). *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer sak anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kravet för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, KOM 2016(197)slutlig*.
- Europeiska kommissionen (2016). *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning, KOM 2016 (378)*.
- Europeiska kommissionen (2016). *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, KOM 2016 (465)*.
- Europeiska kommissionen (2016). *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, KOM 2016(466)*.
- European Commission (2016). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004, COM 2016 (815)final*.

### Administrativa kommissionen

Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems (2012). *Guidance note of the Commission services on the relationship between Regulations (EC) Nos 883/2004 and 987/2009 on the coordination of social security systems and Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross border healthcare.*

### Europaparlamentet

Europaparlamentet (2016). *Europeiska Ekonomiska samarbetsområdet Schweiz och Norden, Faktablad om EU.*

### Övrigt

Eurofound (2009). *Atypical work.*

Eurofound (2015). *Nya anställningsformer. En sammanfattning av en rapport New forms of employment 2015.*

Eurostat (2015). *Statistics Explained – Statistik om migration och invandrarbefolkningen, 2015.*

FN (1998). *Recommendations on statistics of international migration, Statistical papers, Series M no. 58.*

ILO (2012). *Social security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe, a legal analysis.*

NOU (2012). *Norges offentlige utredninger (2012:2) Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU.*

Norden (2010). *Nordiska lagstiftningskonferensen den 16–17 november 2010 i Köpenhamn.*

Nordiska ministerrådet (1996). *Nordiska ministerrådets vägledande kommentarer Tema Nord 1996:620.*

Nordiska ministerrådet (2012). *Gränshinder i Norden på social- och arbetsmarknadsområdet, Nord 2012:002.*

United Nations (2015). *World Population Prospects: the 2015 Revision – Key Findings and Advance Tables, ESA/P/WP.241.*



- Sandstig, G. (2013). *Perspektiv på social tillit i stadens olika delar*, i Bergström, A., Ohlsson, J. (red). *En region för alla? Medborgare, människor och medier i Västsverige*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Socialförsäkringsutredningen (2005). *Vad är arbetslinjen? Samtal om socialförsäkringen*, nr 4.
- Socialförsäkringsutredningen (2006). *EU och socialförsäkringarna*, promemoria nr 5.
- SOMO (2016). *The impact of letterbox-type practices on labour rights and public revenue*.

# Särskilda yttranden

## **Särskilt yttrande av Kristin Sinclair, sakkunnig Finansdepartementet**

Utredaren har haft i uppdrag att göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och deras tillämpning utifrån de nya förutsättningar som globaliseringen och unionsrätten ger. Översynen skulle bl.a. svara på frågan om det nuvarande systemet fungerar tillfredsställande och lämna förslag till ett tydligt, hållbart och lättillgängligt regelverk som skapar goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet samt en effektiv och rätts-säker myndighetsadministration.

Utredarens uppdrag har i många avseenden varit komplext, både ur ett juridiskt, ekonomiskt och administrativt perspektiv, vilket inneburit en utmaning.

Även om vissa delar av betänkandet och förslagen är genomarbetade och adekvata så är min samlade bedömning att betänkandet som helhet inte svarar upp mot uppdraget som följer av direktiven (2014:109 och 2015:133). Betänkandet saknar eller brister i analysen i flera centrala frågor och delar vad avser behov, konsekvenser och genomförbarhet. Det handlar t.ex. om analys av vilka sociala trygghetssystem som Sverige behöver för att uppnå en väl fungerande personrörlighet över gränserna men också av behovet av en frivillig försäkringsform som en del av den allmänna svenska socialförsäringen och hälso- och sjukvården. Vidare är det inte klarlagt att samtliga förslag värnar försäkringsmässigheten och den finansiella hållbarheten i de svenska trygghetssystemen. Presentationen av vissa delar av utredningsmaterialet och förslag till författningsändringar har dessutom presenterats i ett mycket sent skede av utredningsarbetet. Utrymmet för experter och sakkunniga att diskutera och

lämna synpunkter har därför varit begränsat eller obefintligt vad avser vissa områden och förslag. Av de ovan angivna skälen kan jag därför inte i alla delar ställa mig bakom betänkandet och de förslag som presenteras.

## **Särskilt yttrande av Ulf Staffansson, expert, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen**

Utredaren har haft i uppdrag att göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och deras tillämpning utifrån de nya förutsättningar som globaliseringen och unionsrätten ger. När det gäller arbetslöshetsförsäkringen har utredaren haft i uppdrag analysera hur medlemskapet i svensk arbetslöshetskassa och därigenom rätten till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning förhåller sig till unionsrätten.

Utredarens uppdrag att analysera hur medlemskapet i svensk arbetslöshetskassa och därigenom rätten till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning förhåller sig till unionsrätten. Den frågan är komplex och svår med hänsyn till hur Sverige valt att utforma sin arbetslöshetsförsäkring. Det har medfört att presentationen av vissa delar av utredningsmaterial och förslag till författningsändringar relaterade till medlemskapet i svensk arbetslöshetskassa har presenterats i ett mycket sent skede av utredningsarbetet. Utrymmet för diskussion och grundlig analys har därför varit mycket begränsat, inför lämnade av efterfrågade synpunkter. Med hänsyn till detta kan jag inte till alla delar ställa mig bakom betänkandet.



# Kommittédirektiv 2014:109

## **Svensk social trygghet i en internationell värld**

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 den 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 utländska 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 i kraft 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 regel-



verk 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 4 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 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 per-

soner 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 prövningen 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 ersätt-

ning är central för den svenska arbetslöshetsförsäkringen. 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 trygghets-system. 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 finansiärer 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 sjukvården 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 håll-

bart 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 unionsrätten och, på den sociala trygghetens område, det svenska regelverkets förenlighet med denna och 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, ersättnings-

- nivåer 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 trygghetssystem 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, arbets-



givare, berörda myndigheter och för 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 förordningen) 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 internationella 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 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 propor-

tionalitetsprövning 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 relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och EU.

Utredaren ska samråda med Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:48) 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)



# Kommittédirektiv 2015:133

## **Tilläggsdirektiv till ToR-utredningen. Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet (S 2014:17)**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 december 2015

### **Utvidgning och förlängd tid för redovisning av uppdraget**

Regeringen beslutade den 17 juli 2014 kommittédirektiv om 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 (dir. 2014:109). Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2016.

I dag saknas bestämmelser i svensk lagstiftning om krav på uppehållsrätt enligt 3 a kap. utlänningslagen (2005:716) för att en person ska få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen avseende de bosättningsbaserade förmånerna. Regeringen anser att det är viktigt att tydliggöra vilka som vid migration till och från Sverige utifrån en unionsrättslig kontext ska ha tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen avseende de bosättningsbaserade förmånerna. Det bör vara ett krav att en person vistas lagligen i landet för att få tillgång till svenska bosättningsbaserade förmåner som ingår i tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om de sociala trygghetssystemen, i den mån unionsrätten tillåter det. Utredaren ska därför även

- särskilt analysera om sådana krav på laglig vistelse är förenliga med unionsrätten och i sådana fall föreslå hur dessa krav kan införas i svensk lagstiftning,

- analysera om andra villkor kan och bör införas i lagstiftningen för att uppnå målet om att tydliggöra vilka som ska ha tillgång till de sociala trygghetssystemen avseende de bosättningsbaserade förmånerna vid migration till och från landet, och i sådana fall lämna förslag även om detta,
- analysera hur ett urval av andra medlemsstater i EU/EES, däribland Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Norge, Polen, Storbritannien och Tyskland, hanterar frågeställningen om tillgång till de sociala trygghetssystemen för migrerande personer.

Vidare ska särskilt de administrativa konsekvenserna för de berörda myndigheterna i fråga om tillämpningen av de olika regelverken belysas. Ett förslag till lösning ska ta hänsyn till behovet av att regelverket är enkelt att förstå för enskilda samt administrativt genomförbart.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 januari 2017.

(Socialdepartementet)

# Sveriges klassificering av förmåner år 2016

## **EG-förordning nr 883/2004, artikel 9, Medlemsstaternas förklaringar om denna förordnings tillämpningsområde**

### **System som avses i artikel 3 i förordningen**

#### 1. Förmåner vid sjukdom (Sickness benefits)

##### *Vårdförmåner (benefits in kind)*

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- assistansersättning
- rehabiliteringsåtgärder
- rehabiliteringsersättning i form av särskilt bidrag för kostnader i samband med arbetslivsinriktad rehabilitering
- bidrag till arbetshjälpmedel vid rehabilitering
- smittbärarersättning i form av resekostnadsersättning
- bilstöd

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), omtryckt 1992:567

Tandvårdslagen (1982:125)

Lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning

Lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi

Lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.



Lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor

Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, omtryckt 2008:415

Gränssjukvårdsförordningen (1962:390), omtryckt 1986:435

*Kontantförmåner (benefits in cash)*

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- sjukpenning
- rehabiliteringsersättning i form av rehabiliteringspenning
- smittbärarsättning i form av smittbärarpenning
- närståendepenning
- handikappersättning
- tillfällig föräldrapenning
- vårdbidrag
- graviditetspenning

Lagen (1991:1047) om sjuklön

2. Förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap  
(Maternity and equivalent paternity benefits)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- föräldrapenning

3. Förmåner vid invaliditet (Invalidity benefits)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- sjukersättning
- aktivitetsersättning

4. Förmåner vid ålderdom (Old-age benefits)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- allmän ålderspension i form av inkomstgrundad ålderspension och garantipension

- särskilt pensionstillägg
5. Förmåner till efterlevande (Survivor benefits)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- efterlevandepension i form av barnpension, omställningspension och änkepension
- efterlevandestöd
- garantipension till omställningspension
- efterlevandeförmåner från arbetsskadeförsäkringen m.m.
- efterlevandeskydd i form av premiepension

6. Förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom (Benefits in respect of accidents at work and occupational diseases)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- sjukpenning
- arbetsskadelivränta

7. Dödsfallsersättningar (Death grants)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- begravningshjälp

8. Förmåner vid arbetslöshet (Unemployment benefits)

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

- arbetslöshetsersättning

9. Förmåner vid förtida pensionering (Pre-retirement benefits)

Inga.

## 10. Familjeförmåner (Family benefits)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- barnbidrag
- flerbarnstillägg
- bostadsbidrag såvitt gäller bostadsbidrag till barnfamiljer med den del det lämnas som särskilt bidrag

Lagen (2003:1067) om särskild bestämmelse om bostadsbidrag

Lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag (upphävd från och med den 1 februari 2016)

Studiestödslagen (1999:1395) i fråga om följande förmåner:

- studiebidrag
- extra tillägg

11. Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner  
(Special non-contributory cash benefits)

Socialförsäkringsbalken i fråga om följande förmåner:

- bostadstillägg
- äldreförsörjningsstöd.

## Jämförelse gällande uppehållsrätt och rätt till sociala trygghetsförmåner m.m. i andra EU/EES-länder

Utredningen har kontaktat ansvariga myndigheter i Belgien, Tyskland, Storbritannien, Nederländerna, Frankrike, Polen, Danmark, Finland, Island, Norge samt Italien för att få fördjupad information om hur de bland annat ser på relationen mellan Europarådets 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 och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004).

Nedan redovisas de inkomna svaren från Danmark, Tyskland, Nederländerna, Belgien, Finland, Frankrike och Italien som rör uppehållsrätt samt förhållandet mellan rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004. Utredningen har även fått information från Polen, men eftersom den inkomna informationen inte i huvudsak berör dessa områden redovisas den inte i denna bilaga. Övriga länder har inte inkommit med den efterfrågade informationen.

De ställda frågorna och de erhållna svaren är på engelska. Svaren har *inte* redigerats utan redovisas i den form de har inkommit till utredningen.

## 1.1 Ställda frågor

### Habitual residence, the relationship between Regulation 883/2004 and Directive 2004/38/EC

- How do you interpret and use the term habitual residence in regulation 883/2004?
- Which factors are used to assess residence, and how are they applied?
- The relationship between Regulation 883/2004 and Directive 2004/38/EC
  - According to your view, could legal residence (right of residence according to directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?
  - Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

### Legal residence

- Assessment of legal residence for economically inactive individuals
  - How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?
  - What do you consider a burden on the national social security system?
- The assessment of legal residence
  - When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?
  - Who is responsible for the assessment?
  - Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

- Registration
  - Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

## 1.2 Svar från Danmark

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?
- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?
- According to your view, could legal residence (right of residence according to Directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?
- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

### Legal residence

Directive 2004/38/EC (the Free Movement Directive) regulates the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States.

As regards the condition requiring possession of sufficient resources, Directive 2004/38 distinguishes between economically active and economically inactive. Under Article 7(1)(a) of Directive 2004/38, the first group of Union citizens in the host Member State have the right of residence without having to fulfil any other condition. On the other hand, persons who are economically inactive are required by Article 7(1)(b) and Article 7(1)(c) of the directive to meet the condition that they have sufficient resources of their own not to become a burden on the social assistance system of the host Member State during their period of residence and have comprehensive sickness insurance cover.

With a view not to become a burden on the social assistance system, students – see Article 7(1)(c) – must only submit a declaration stating their sufficient resources for the period of residence.

The following general remarks will focus on persons with sufficient resources – see Article 7(1)(b) – and the assessment on whether such persons have sufficient resources to not become a burden on the social assistance system.

Rules on residence in Denmark for EU citizens and their family members are regulated through Executive Order on Residence in Denmark for Aliens Falling within the Rules of the EU (the EU Residence Order). The EU Residence Order is thus implementing the Free Movement Directive.

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?

In section 6 of the EU Residence order, the following is stated in relation to persons with sufficient means: “6. (1) An EU national who has such income or means at his disposal for his support that he is presumed, upon specific assessment, not to become a burden on the public authorities has a right of residence in Denmark extending for longer than the three- or six-month periods following from section 2(1) of the Aliens Act. (2) It is a condition for the right of residence under subsection (1) hereof that the person in question takes out health insurance covering the period until he becomes eligible for services under the Health Act”<sup>1</sup>.

In accordance with case law from the European Court of Justice (ECJ), resources from a third person must be accepted when assessing what income and means are considered sufficient<sup>2</sup> and national authorities can, when necessary, undertake checks as to the existence of the resources, their lawfulness, amount and availability. Moreover, the resources do not have to be periodic and can be in the form of accumulated capital and the evidence of sufficient resources cannot be limited.<sup>3</sup>

The condition is always satisfied if the Union citizens has income or means at his disposal corresponding to the sum of the benefits for which he would be eligible under section 25(12) and section 34 of the Act on an Active Social Policy (a former Danish

---

<sup>1</sup> Please be informed that the condition of covering a health insurance is no longer being applied in practice due to a change of the Danish Health Care Act.

<sup>2</sup> Case C-408/03 Commission v Belgium.

<sup>3</sup> Case C-424/98 Commission v Italy.

basic assistance benefit). This does, however, not mean that it automatically would lead to rejection if the Union citizen does not have income or means at his disposal corresponding to the sum of the just mentioned benefits. On the contrary, it will always rely on a specific assessment taking the Union citizen's personal situation into account. If the Union citizen, for example, indicates only wanting to stay in Denmark for a certain period of time, this must be taken into account.

- What do you consider a burden on the national social security system?

In accordance with the Communication from the Commission on better application of Directive 2004/38/EC<sup>4</sup>, it is only the receipt of social assistance benefits that can be considered relevant to determining whether the person concerned is a burden on the social assistance system<sup>5</sup>.

It follows from ECJ case law that applying for social assistance does not have the automatic consequence that the condition requiring possession of sufficient resources is not met.

On the contrary, in assessing whether an individual has become an unreasonable burden, the authorities must carry out a proportionality test. In this assessment a number of circumstances must be taken into account such as for how long the benefit being granted, the likelihood that the Union citizen will get out of the safety net soon and the time of residence in the host Member State. It can also, among other, be personal circumstances such as the level of connection of the Union citizen and his/her family members with the society of the host Member State and considerations pertaining to age, state of health, family and economic situation.

A Member State can refuse to grant social benefits to economically inactive Union citizens who exercise their right to free-

---

<sup>4</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States (COM/2009/313), paragraph 2.3.1.

<sup>5</sup> In case C-140/12, Brey, paras. 60–61, the ECJ stressed that the concept of “social assistance system” must be interpreted as covering all assistance introduced by the public authorities, whether at national, regional or local level, that can be claimed by an individual who does not have resources sufficient to meet his own basic needs and the needs of his family.



dom of movement solely in order to obtain another Member State's social assistance.<sup>6</sup>

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?
- Who is responsible for the assessment?
- Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

The Danish Immigration authorities will undertake the assessment in relation to legal residence for economically inactive Union citizens.

At the request of the authority, the local council of the municipality in which the Union citizen lives or resides shall issue an opinion as to whether the person has income or means at his disposal corresponding at least to the sum of the benefits for which he would be eligible under section 25(12) and section 34 of the Act on an Active Social Policy. Such opinion is normally only requested if it is not indisputable whether the persons in question would be eligible for benefits under section 34 of the Act on an Active Social Policy.

When assessing whether a Union citizen should be granted benefits under the terms of the Active Social Policy Act (law concerning social policy), the local council of the municipality will make sure that the person involved in fact has a legal residence in Denmark. This can for instance be done by contacting the Danish Immigration authorities to get a confirmation hereof.

In case of an application, the Danish Immigration authorities will carry out a thorough assessment on whether the conditions are met for Union citizens in relation to legal residence.

A subsequent control of whether conditions continuously are being met will only be carried out in respect of the prohibition of systematic control in relation to the Free Movement Directive, for

---

<sup>6</sup> Case C-333/13, Dano.

instance if the Danish Immigration authorities have specific reasons to believe that the conditions are no longer being met.

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

A Union citizen may freely enter Denmark and remain in the country for up to 3 months without an EU residence document (registration certificate).

If the stay in Denmark will last more than 3 months, the Union citizen has to apply for an EU residence document before the expiry of the three months. The certificate is not issued for a specific duration and will remain valid for as long as the conditions on which it was issued continue to apply.

### 1.3 Svar från Tyskland

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?
- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?

Habitual residence is mentioned in Article 1 j) of Regulation 883/2004 and is defined as the place where a person habitually resides.

Furthermore, habitual residence is explained in Article 11 of Regulation (EC) No 987/2009.

#### Article 11

##### *Elements for determining residence*

Where there is a difference of views between the institutions of two or more Member States about the determination of the residence of a person to whom the basic Regulation applies, these institutions shall establish by common agreement the centre of interests of the person concerned, based on an overall assessment of all available information relating to relevant facts, which may include, as appropriate:

1. The duration and continuity of presence on the territory of the Member States concerned;
2. The person's situation, including:
  - the nature and the specific characteristics of any activity pursued, in particular the place where such activity is habitually pursued, the stability of the activity, and the duration of any work contract;
  - his family status and family ties;
  - the exercise of any non-remunerated activity;
  - in the case of students, the source of their income;
  - his housing situation, in particular how permanent it is;
  - the Member State in which the person is deemed to reside for taxation purposes.

These explanations also serve as the orientation for the interpretation of the term in Germany.

- According to your view, could legal residence (right of residence according to directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?

Under German social law (Section 30 of the First Book of the Social Code – SGB I) persons have their habitual residence in the location where they reside under circumstances which indicate that they are not only staying temporarily in this place or in this area. According to German jurisdiction by the highest federal court, it is not an imperative prerequisite for the recognition of habitual residence that someone has been legally residing in Germany. Legal residence can however be important evidence in order to assess whether someone presumably only stays temporarily in Germany and the issue of legal residence is thus indirectly relevant in order to assess whether someone resides habitually in Germany. Section 30 of SGB I is subsidiary to supra- and international law and special provisions governing certain types of social benefits.

- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

Section 30 (1) of Book One of the Social Code provides that German social law applies to all persons who have their domicile or ordinary residence within its scope.

We do have benefits in Germany that are not non-contributory cash benefits and that may be claimed only by persons who legally reside in Germany. In the following, some examples are given.

#### *Child benefit*

Union citizens who enjoy the right to free movement and have a domicile or their ordinary residence in Germany, or who are fully liable to income tax for other reasons, are entitled to child benefit under German legislation. By virtue of the regulations laid down in the Act on the General Freedom of Movement for EU Citizens, it is assumed that Union citizens are entitled to free movement unless the loss of this right is determined by the foreigners authority. No concrete questions are asked about the right of free movement in the application for child benefit. Applicants are only required to indicate their nationality. Only applicants who do not come from the EU/the EEA are required to add their residence permits. Child benefit can only be denied EU citizens who are entitled to freedom of movement if the foreigners authority has formally determined that a person is no longer entitled to free movement.<sup>7</sup>

#### *Parental benefit*

Parental benefit (parental allowance, parental allowance plus and partnership bonus) is granted to mothers and fathers who

- care for and raise their children themselves after birth;

---

<sup>7</sup> See also: [www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/FamilieundKinder/KindergeldKinderzuschlag/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022D-STBAI494673](http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/FamilieundKinder/KindergeldKinderzuschlag/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022D-STBAI494673)

- are employed for a maximum of 30 hours per week;
- live with their children in one household, and
- have a domicile or their ordinary residence in Germany.

Recipients of parental benefit are treated in the same way as recipients of child benefit: It is assumed that they are entitled to free movement unless the loss of this right is determined by the foreigners authority.

In accordance with Section 1 (7) of the Federal Parental Benefit and Parental Leave Act, foreigners who are not entitled to free movement may claim parental benefit only if they hold settlement permits or residence permits.<sup>8</sup>

### *Health insurance*

The statutory health insurance is governed by Section 5 (11) of Book Five of the Social Code/SGB V. Foreigners who are not nationals of a Member State of the European Union, nationals of a State party to the Agreement on the European Economic Area or nationals of Switzerland are subject to compulsory coverage if they hold settlement permits or residence permits that are limited to a period of more than twelve months in accordance with the Residence Act and if no obligation to secure a foreigner's subsistence is linked to these residence titles being granted.

Pursuant to Section 4 of the Act on the General Freedom of Movement for EU Citizens, insurance coverage is a prerequisite for taking up residence in Germany for economically inactive nationals of another Member State of the European Union, nationals of another State party to the Agreement on the European Economic Area or nationals of Switzerland.

Persons entitled to benefits under the Asylum Seekers Benefits Act are covered in the event of sickness if they are in principle entitled to benefits in the event of sickness, pregnancy and delivery under Section 4 and 6 of the Asylum Seekers Benefits Act. The benefits accorded under the Asylum Seekers Act are limited insofar

---

<sup>8</sup> See also: [www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/FamilieundKinder/KindergeldKinderzuschlag/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI494673](http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/FamilieundKinder/KindergeldKinderzuschlag/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI494673)

as they are usually accorded only in the event of acute illness and pain for the first 15 months. In addition to this, other benefits essential to maintain health may be accorded in special individual cases.

According to EU coordination law, employment entails the obligation to get insurance coverage.

#### *Unemployment insurance*

To receive unemployment benefit (Arbeitslosengeld), you must:

- be unemployed;
- have personally registered as unemployed;
- have completed the qualifying period;
- be actively seeking work and be available for work.

You are classed as unemployed if you have no work at all or if you work for less than 15 hours a week for an employer or on a self-employed basis.

To register as unemployed you must visit the employment agency in person and report that you have become unemployed; you cannot register by phone or by post.

To complete the qualifying period, you must accumulate at least twelve months (360 days) of Federal Employment Agency contributions, either by working or otherwise (for example, by claiming sickness benefit), within the timeframe of the last two years.

There are no special conditions for foreigners. The same rules are also valid for asylum seekers and foreigners whose deportation has been suspended.

#### *Occupational accident insurance*

In Germany, (legally) employed persons are insured by law in the statutory occupational accident insurance system. There are exceptions to this rule in special cases (e.g. posted workers). Here, enterprises have to register the relevant employees with the competent occupational accident insurance fund.

As a rule, all employees enjoy statutory occupational accident insurance coverage, including asylum seekers and persons whose deportation has been suspended and who take up employment.

Interns who are integrated into a company by means of work activities also enjoy occupational accident insurance coverage – regardless of whether they are paid wages.

#### *Social assistance under Book Twelve of the Social Code*

The right to free movement is partly a prerequisite for EU citizens who want to claim social assistance under Book Twelve of the Social Code. As a rule, it is assumed here, too, that EU citizens enjoy this right. In case of doubts, the authorities can check on their own whether a person is entitled to free movement and call in the foreigners authorities. The latter determine whether a person has lost this right and, if necessary, initiate further steps under the law on foreigners.

Persons without a right of residence have access to certain social assistance benefits under Book Twelve of the Social Code. Section 23 (1) of Book Twelve of the Social Code provides that a person's factual residence in Germany is the only determining factor for access to subsistence allowance, assistance in the event of sickness, pregnancy, maternity and care. The benefits are provided at the discretion of the competent institution. There is no scope of discretion for the competent institution, however, if a person enjoys a consolidated residence status. Such a status is assumed after a period of more than six months.

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?
- What do you consider a burden on the national social security system?

To determine whether an unemployed person entitled to freedom of movement has sufficient resources in the sense of the directive on free movement to avoid being a burden on the social security system, a requirement is having sufficient health insurance coverage and adequate means of subsistence for the EU citizen and all accompanying members of the family.

If people inappropriately draw (tax-funded) benefits under SGB II<sup>9</sup> or SGB XII during their stay this may indicate that their means of subsistence do not suffice and are considered a burden on the national social security system.

#### **a) Health insurance coverage**

The EU citizen and all accompanying members of the family must either take part in a statutory health insurance plan or permanent private health insurance plan.

#### **b) Means of subsistence**

To determine whether a person has sufficient funds to not be a burden on the social security system, his or her means of subsistence are taken into account. Means of subsistence include all legally allowable income and wealth in money or monetary value or other own resources, in particular maintenance payments from family members or third parties, scholarships, training aid, unemployment benefits, pensions for invalidity, survivors, retirement or old-age, pensions due to accidents at work, professional or occupational disability or other means from public funds based on contributions.

This does not include means provided under Book II of the Social Code to job seekers or the funds to be granted to persons living together with them in a so-called community of need.

It is assumed that sufficient resources exist, if during the stay no benefits under Book II or XII of the Social Code are received. If however in some cases subsequently a request for appropriate services is made, there is a special occasion for a review of the continuity of the conditions of the right of freedom of movement.

The legislation on the general free movement of EU citizens (FreizügigG/EU) does not specify a fixed amount for the level of means of subsistence. This would be impermissible under article 8 paragraph 4 of the free movement directive. It is necessary to have a comparison calculation taking into account the regional, social-welfare programme required amounts. At the same time, the

---

<sup>9</sup> Basic provision for jobseekers.



personal circumstances of each individual case must be considered. The amount required in accordance with this must not be above the threshold under which German social assistance is granted. A specific threshold cannot be set here, because the values vary regionally.

Family and life partners of unemployed EU citizens who accompany them or join them, are entitled to freedom of movement under the same conditions as EU citizens. It is not required, however, that the family members and the partners arriving after or accompanying the EU citizens have sufficient means of subsistence themselves. The financial resources of the EU citizens, from which the family member or the spouse derives his right of residence, can be taken into account.

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?
- Who is responsible for the assessment?
- Do you do systematic follow-ups and controls?

Generally, Union citizens are assumed to be entitled to free movement. In exceptional cases the foreigners authority may check whether the prerequisites for making use of the right to free movement are fulfilled or continue to be fulfilled. It could be considered an exceptional case if inactive Union citizens or their family members want to draw benefits under SGB II or SGB XII. However, the fact that people draw benefits does not automatically mean that their right to free movement is forfeited. It can also be considered a special reason for a reassessment of the case if there is sufficient evidence indicating that the person in question has lied about the circumstances relevant in connection with the right to free movement.

If there are doubts as to the entitlement to free movement, the authorities may assess whether the person in question is entitled to free movement and they can consult the foreigners authorities. Only the foreigners authorities can determine the revocation the right of free movement including any consequences under the foreigners legislation.

We do not do systematic follow-ups or controls. Follow-ups or controls are only done if particular circumstances indicate the absence of the entitlement to free movement.

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

#### **a) Entry and stay of EU citizens**

EU Citizens have the right to free movement for travel and work in all of Germany. They may stay for up to three months in Germany. For entry and residence in Germany, EU citizens do not need a visa or residence permit, but only a valid passport or ID card. If EU citizens remain more than three months in Germany and take a flat during this time, they are subject to the general legal residence notification obligations and must register within two weeks at the local registration office. The registration authorities then send the data required to the competent foreigners authority. The foreigners authority may then require that the conditions for the exercise of the right of freedom of movement be demonstrated in accordance with the EU directive. EU citizens and their family members can already provide the necessary details when registering with the local registration authority. Thus, typically going to the Immigration Office is unnecessary for citizens of the Union. There is no separate legal reporting obligations. The competent authorities of the Federal States regulate the procedure in detail.

#### **b) Citizens of the European Economic Area and of Switzerland**

Citizens of the European Economic Area (Norway, Iceland and Liechtenstein) enjoy the same rights as EU citizens. The Swiss are exempt from the requirement of a residence permit in accordance with the agreement from 21 June 1999 between the European Community and its Member States, on the one side, and the Swiss Confederation on the other, on the free movement.

### c) Third-country nationals

Any non-privileged third-country nationals, which stay for more than three months in Germany, need a residence permit issued by the local foreigners authority. Before they apply for a residence permit however, they must first register their place of residence in Germany with the competent registration office.<sup>10</sup>

#### 1. Svar från Nederländerna

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?

As stated in the Practical Guide on Applicable Legislation, the term “residence” has a Union-wide meaning, i.e. it applies per definition an identical way across all benefits for the purposes of applying Regulation 883/2004 and Regulation 987/2009. This means that whenever these two Regulations refer to the term “residence”, this European definition applies in particular for all provisions in the Regulations which are meant to solve possible conflicts of law.

The Netherlands apply the interpretation of the term ‘habitual residence’ as laid down in Article 1(j) of Regulation 883/2004 and Article 11 of Regulation 987/2009.

The national insurances cover anyone who is ‘resident’ in the Netherlands, i.e. who has a substantive link of a personal nature with the Netherlands. The factors taken into account are explained below.

- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?

In order to determine the centre of interests of the person concerned, the institutions have to carry out “an overall assessment” of all available information relating to relevant facts.

In examining if a person has habitual residence in the Netherlands the income situation first of all provides relevant information. If a

---

<sup>10</sup> See also: [www.bmi.bund.de/SharedDocs/FAQs/DE/Themen/Migration/Freizuegigkeit/Freizuegigkeit\\_4.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/FAQs/DE/Themen/Migration/Freizuegigkeit/Freizuegigkeit_4.html)

person is performing an activity as an employed or self-employed in the Netherlands, this is already an important indication for the existence of such a link.

Other factors that are taken into account for the assessment of habitual residence are:

1. The family situation of the person concerned;
2. If the children are going to school in the Netherlands;
3. If a person is enrolled in an education program aimed at integration or participation in the labour market;
4. Political, cultural and/or other activities (such as membership of a political party, a sports club or a church);
5. The presence of a family member who has already been living or working in the Netherlands for a longer period of time;
6. Evidence that suggests that the person will leave the Netherlands in the near future to settle elsewhere.
  - According to your view, could legal residence (right of residence according to Directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?

Yes, legal residence in can be a condition for habitual residence in specific cases. This was also most recently confirmed in the judgment of the Court of Justice in the case *Commission vs United Kingdom* (C-308/14).

- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

Yes, in the Dutch social security system legal residence on the basis of the National Aliens Act 2000 is – in principle – a precondition for the right to all social security benefits, ranging from child benefits to unemployment benefits to social assistance. On the basis of Regulation 883/2004 and in some other cases, being insured as a worker and paying contributions in the Netherlands could also lead to a right to claim benefits.

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?

EU citizens residing in the Netherlands for more than three months must be able to have sufficient resources for themselves and their family members not to become a burden on the social assistance system and have comprehensive sickness insurance. For job seekers a period of six months applies, if they are able to demonstrate that they are actually looking for work and have a good chance of finding it.

If an EU citizen does not fulfill the above-mentioned conditions and applies for social assistance, this constitutes an unreasonable burden on the social security system.

- What do you consider a burden on the national social security system?

Applying for social assistance is considered to be an unreasonable burden on the Dutch social assistance system.

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?

The assessment is made on request of municipal social services in case of an application for social assistance, but only when reasonable doubt arises on the legality of residence. Also the police can make a request to check the legal residence of EU-citizens with criminal records of EU-citizens that cause nuisances related to lack of sufficient resources (petty crime for survival, begging, sleeping on the streets).

- Who is responsible for the assessment?

The Immigration and Naturalisation Service (IND).

- Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

No.

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

No, we have no mandatory registration of EU-citizens with the IND anymore.

## 1.5 Svar från Belgien

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?
- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?

The legislation in the different social security sectors often uses the concept of residence: as a condition for granting, to determine the territorial competence of an institution, to assess if the insured person lives with someone else, etc. In this context, the concept of residence is the place where the person concerned actually lives, where he/she has established the habitual centre of his/her life. The nature of the residence does not matter provided that the person concerned is habitually present there.

Any legal means can be used as evidence of the residence (e.g. a lease contract, rent receipts, electricity or gas bill, etc.). Similarly, the absence of residence can result from a set of evidence such as a low energy consumption, a repeated absence when the postman or a social worker passes, the absence of rental payments, etc.

Except for some exceptions provided by the legislation, the entry in the population registers is one indication among others regarding the residence, but it is not in itself a decisive factor.

Some social security legislation refer to the principal residence as defined in the law of 8 August 1983 organizing the national register of physical persons. The national register mentions the principal residence resulting from the information given by local administrations on the basis of the entries in the population register and the register of foreigners. However, the principal residence is a question of fact and it is defined in the law of 8 August 1983 as the place where household members of a single person habitually live.

In some branches of social security, the legislation provides for that the residence of an insured person depends on the entry in the national register (registration in the population registers).

- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

Yes, for example: the right to social integration (integration income), disabled persons' allowances, guaranteed family benefits. However, some of these benefits are social assistance benefits which are not covered by Regulation 883/2004. Certain categories of persons are exempted from the residence condition, namely for some benefits which have to be considered as social security benefits according to Regulation 883/2004.

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?
- What do you consider a burden on the national social security system?

The law of 15/12/1980 on the access to the territory, on the residence, on the establishment and the expulsion of foreigners provides that the sufficient means must at least correspond to the income level below which the person concerned can benefit from social assistance (i.e. the amount of the integration income). The law also provides that the personal situation of the EU citizen should be taken into account (namely the nature and regularity of his/her income as well as the number of family members dependent on him/her).

The existence of a burden is assessed according to 1) the duration of the period during which the person concerned has been making use of social assistance (if it is less than three months, it is not considered as a burden), 2) the amount of the received benefits, 3) the duration of the stay and 4) the personal situation.

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?

The assessment is made in connection with registration in the country.

- Who is responsible for the assessment?

An investigation is conducted by the communal authorities in order to verify if the residence is real and if the person concerned actually lives there.

- Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

No

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

A foreigner who wants to reside in Belgium must be authorised to do so, either directly by law, or by the administration. The right of residence granted to him/her is in principle attested by a residence permit which has the form of a paper or electronic card. This card proves that the foreigner is registered to the national register. So, registration is a requirement for legal residence.

## 2. Svar från Finland

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?

We make an overall assessment case-by-case. EU court decisions and practical guide are used.

- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?

It depends on the case and the facts we have at hand.

- According to your view, could legal residence (right of residence according to Directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?



It seems that not (C-308/14).

We don't expect that the person has registered the right of residence in order to be permanently resident in Finland.

- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

As a principle yes. But in practice a proof/certificate of legal residence (registration of the right of residence done by the police) is not required.

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?

The police measures the sufficient funds when registering the right of residence of the EU-nationals who reside in Finland over 3 months.

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?

The police makes the assessment when registering the right of residence of EU-nationals. It is not necessary that the registration of right of residence is done before applying or receiving benefits, because not all EU-citizens need to register their right of residence (frontier workers etc.)

- Who is responsible for the assessment?

Mainly the police and the Immigration Service. The social security institution makes a "light assessment", which means that they check whether the person has residence permit, if it is required.

- Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

No. Only if EU-national is deported, then payments of the benefits are terminated.

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

Registration is not considered as a requirement in all cases, as it's not always clear who needs to register. There can be people who are legally residing in the country, but their residence hasn't been verified by the police.

There are two different registrations for EU-citizens:

1. If the EU-national resides in Finland over 3 months, the right of residence should be registered by the police.  
[www.poliisi.fi/licences\\_and\\_permits\\_for\\_foreigners/eu\\_the\\_european\\_union/registration\\_of\\_a\\_right\\_of\\_residence](http://www.poliisi.fi/licences_and_permits_for_foreigners/eu_the_european_union/registration_of_a_right_of_residence)
2. The person's address is registered in the population register at the Local Register Office  
[www.maistraatti.fi/en/Services/Notification-of-move/](http://www.maistraatti.fi/en/Services/Notification-of-move/)

## 1.7 Svar från Frankrike

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?

Interpretation uses the items listed in article 11 of Regulation 987/2009 of the European Parliament and the Council. Due consideration is given to the establishment of the centre of interests of the person based on an overall assessment of all available information relating to relevant facts ( duration and continuity of presence in France, activity, family status and ties, housing situation, tax... etc.)

- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?

Any documents, testifying of the items listed above, can be used to assess habitual residence.

- According to your view, could legal residence (right of residence according to Directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?

No, legal residence and habitual residence are two distinct notions which are assessed one after another.

Nonetheless, legal residence will presume habitual residence in the majority of cases.

- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

Legal residence is a requirement for all social security and social assistance benefits.

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?

The level of resources at his or her disposal, to maintain the person and his or her family, has to meet a defined threshold, taking into account the number of family members.

- What do you consider a burden on the national social security system?

According to EUCJ decisions in the Brey, Dano and Alimanovic cases, the assessment of the burden on the social assistance system should rest on a case by case analysis.

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?

Assessment is primarily made when examining the application for benefits.

- Who is responsible for the assessment?

Social security institutions are in charge.

- Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

There are regular reviews of the rights to benefits. They are generally pursued on a yearly basis for healthcare insurance, family benefits and social assistance.

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

Registration is not mandatory and is seldom made voluntarily by EU citizens.

### 1.1 Svar från Italien

- How do you interpret and use the term habitual residence in Regulation 883/2004?
- Which factors are used to assess habitual residence, and how are they applied?

The criteria stipulated in art 11 of Re. 987/09 are applied.

- According to your view, could legal residence (right of residence according to Directive 2004/38) be one of the factors to assess habitual residence?

Yes

- Is legal residence a requirement for benefits that are not classified as special non-contributory cash benefits, and in that case for which benefits?

No

- How do you measure whether a person has sufficient funds to not becoming a burden on the national social security system?
- What do you consider a burden on the national social security system?

The amount of minimum pension and health insurance are considered sufficient.

- When is the assessment made? For instance, is the assessment made in connection with registration in the country, at the point of application for benefits or in relation to termination of benefits?
- Who is responsible for the assessment?
- Do you do systematic follow-ups or controls, and in that case, how?

The assessment is in the competence of the municipalities.

- Is registration a requirement for legal residence? If yes, how and when is the registration conducted?

Yes, it is on the competence of municipalities.

# Gemensamt svensk-danskt uttalande om tillämpning av artikel 17 i EG-förordning nr 1408/71 i vissa gränssituationer

1. I anslutning till Öresundsbronns färdigställande och ibruktagande inledde den svenska och danska regeringen ett samarbete för att skapa en region kring Öresund. Syftet är att det ska skapas en gemensam arbetsmarknad där man kan arbeta på den ena sidan av sundet och bo på den andra utan att regler om skatter, avgifter, förmåner och bidrag blir hinder för integration i området.
2. Ett av de problem man härvid stött på gäller socialförsäkring och arbetsgivaravgifter för finansiering av denna.

De regler som gäller på området finns i EG-förordning nr 1408/71. Huvudregeln är att den enskilde ska vara försäkrad i ett land. Man är försäkrad i det land där arbetet utförs. Från detta utbetalas förmånerna och till detta ska socialavgifter betalas. Om man arbetar i två länder och är bosatt i det ena, är man försäkrad i bosättningslandet. Reglerna gäller endast socialavgifter och har ingen inverkan på beskattningsregler.

3. Behöriga myndigheter i berörda länder kan avtala om undantag från huvudregeln för vissa personer eller vissa grupper av personer. De myndigheter som kan ingå sådana avtal är i Sverige Riksförsäkringsverket och i Danmark Den Sociale Sikringsstyrelse.
4. Riksförsäkringsverket och Den Sociale Sikringsstyrelse har kommit överens om grunder för tillämpning av reglerna.

Efter ansökan i varje enskilt fall kommer tillstånd att ges för en person att omfattas av lagstiftningen i arbetsgivarens eller huvudarbetsgivarens hemland i följande situationer:

- a) Personer anställda av en arbetsgivare med säte i ett land, som arbetar både en väsentlig del på arbetsplatsen hos arbetsgivaren (minst hälften av arbetstiden under en sammanhängande period av tre månader) och på distans i bosättningslandet. Dessa kriterier tillämpas också i andra situationer, där det utförs arbete i bosättningslandet för samma arbetsgivare.
  - b) Personer som är anställda för arbete i ett land av en arbetsgivare med säte i detta land, och samtidigt har arvoderade förtroendeuppdrag i ett annat land.
5. Ansökan om att få omfattas av lagstiftningen i det land där (huvud)arbetsgivaren har sitt säte görs av arbetsgivaren och den anställde, som med underskrift bekräftar att de önskar ingå överenskommelsen.

Det enskilda beslutet tidsbegränsas till tre år. Möjlighet till förlängning finns så länge villkoren är uppfyllda.

6. Överenskommelsen tillämpas omedelbart och tas upp för utvärdering den 1 januari, 2005, eller om förutsättningarna för överenskommelsen – häribland beskattningsregler – ändras väsentligt.

Köpenhamn,  
den 4 december, 2001

För Den Sociale Sikringsstyrelse

Anni Banke

För Riksförsäkringsverket

Bjarne Almström

# Statens offentliga utredningar 2017

---

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygder  
– en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.  
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.  
En utveckling av det  
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en  
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.



# Statens offentliga utredningar 2017

---

## Systematisk förteckning

---

### **Finansdepartementet**

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]

### **Miljö- och energidepartementet**

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

### **Näringsdepartementet**

För Sveriges landsbygder  
– en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

### **Socialdepartementet**

För en god och jämlik hälsa.  
En utveckling av det  
folkhälsopolitiska ramverket. [4]  
Svensk social trygghet i en globaliserad  
värld. Del 1 och 2.[5]



# Statens offentliga utredningar 2017

---

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygder  
– en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.  
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.  
En utveckling av det  
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en  
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.

# Statens offentliga utredningar 2017

---

## Systematisk förteckning

---

### **Finansdepartementet**

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]

### **Miljö- och energidepartementet**

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

### **Näringsdepartementet**

För Sveriges landsbygder  
– en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

### **Socialdepartementet**

För en god och jämlik hälsa.  
En utveckling av det  
folkhälsopolitiska ramverket. [4]  
Svensk social trygghet i en globaliserad  
värld. Del 1 och 2.[5]