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

8

LS 2017-0664

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2017-08-16

LS 2017-0664

Landstingsstyrelsen

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

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Yttrande över betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Socialdepartementet över betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Stockholms läns landsting har av Socialdepartementet beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5). I betänkandet ges ett antal förslag på åtgärder för att öka tydligheten kring vilka individer som har rätt till subventionerad vård och på vilken grund samt om vem som i slutändan ska bära kostnaderna för vården.

De senaste åren har alltfler människor sökt till Sverige till följd av ökad oro i omvärlden. Detta har aktualiserat frågeställningar kring vilka skyldigheter svenska myndigheter har gentemot icke EU-medborgare eller andra EU-medborgare som vistas i Sverige. Landstinget välkomnar ett tydliggörande av lagstiftningen om tillgång till de svenska trygghetssystemen i gränsöverskridande situationer och tillstyrker förslagen i betänkandet gällande hälso- och sjukvården.

Landstinget ser positivt på att betänkandet adresserar synpunkter från EU-kommissionen och föreslår att den enskilde ska kunna visa sin rätt till subventionerad vård, exempelvis genom intyg. Detta ger bättre administrativa förutsättningar att fakturera ansvarig stat för vårdkostnader i vissa gränsöverskridande situationer där Sverige inte är behörig stat.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 17 juli 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5)

Irene Svenonius

Gustaf Drougge

Stockholms läns landsting

2017-07-17
LS 2017-0664

Landstingsstyrelsen
Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik
Josef Driving

Landstingsstyrelsen

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

Ärendebeskrivning
Yttrande över betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5).

Beslutsunderlag
Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 17 juli 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5)

Förslag till beslut
Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Socialdepartementet över betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5) innehåller förslag på vissa justeringar och förtydliganden i lagstiftning om tillgång till de svenska trygghetssystemen i gränsöverskridande situationer. Förslagen innebär inga väsentliga förändringar av reglerna om rätt till hälso- och sjukvård i Sverige.

Förvaltningen tillstyrker förslagen på hälso- och sjukvårdens område och har i övriga delar inga invändningar mot förslagen.

Bakgrund
Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet har haft till uppdrag att göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen, innefattande socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt arbetslöshetsförsäkring. Även en översyn av socialavgifterna i perspektivet rörlighet över gränserna har ingått i utredningens uppdrag.

I sitt betänkande föreslår utredningen ett antal åtgärder i syfte att regelverket om försäkringstillhörighet ska bli mer tydligt, hållbart och lättillgängligt samt att skapa goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet och en effektiv och rättssäker myndighetsadministration. Bland annat föreslås en allmän rätt för enskilda att på begäran få prövat huruvida han eller hon omfattas av de svenska sociala trygghetssystemen och erhålla ett intyg om detta från Försäkringskassan.

På hälso- och sjukvårdens område har EU-kommissionen uppmärksammat svårigheter rörande tillgång till svensk subventionerad hälso- och sjukvård för personer som omfattas av personkretsen i EU:s förordning 883/2004 och för vilka Sverige är behörig stat på grund av arbete eller EU-rättslig bosättning, men som inte är folkbokförda i landet, samt till deras familjemedlemmar. Utredningen föreslår därför ett förtydligande i bland annat hälso- och sjukvårdslagen med innebörd att den enskilde ska kunna visa sin rätt till subventionerad vård, exempelvis genom intyg. Därigenom ges även bättre administrativa förutsättningar för att kunna fakturera den behöriga staten för vårdkostnader i vissa gränsöverskridande situationer där Sverige inte är behörig stat enligt förordningen. Det tydliggörs även att skyldigheten att erbjuda vård enligt förordningen åvilar det landsting inom vilket personen ifråga vistas, för det fall personen varken är förvärvsverksam eller arbetssökande. Inga förändringar föreslås i bestämmelser om vem som har rätt till hälso- och sjukvård i Sverige.

Överväganden
Förvaltningen tillstyrker förslagen i den del de rör hälso- och sjukvården, då dessa kan förväntas leda till ökad tydlighet om vem som har rätt till subventionerad vård och på vilken grund samt om vem som i slutändan ska bära kostnaderna för vården. I övriga delar har förvaltningen inga invändningar mot förslagen.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet att yttra sig har inga ekonomiska konsekvenser. Förvaltningen delar utredningens bedömning att förslagen, om de skulle förverkligas, inte innebär någon betydande ökning av landstingets administration. Förslagen kan däremot komma att medföra viss besparing genom att underlätta för landstinget att få ersättning för vårdkostnaderna vid gränsöverskridande vård.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist

Beslutsexpediering:
Akt
Socialdepartementet
SLL Juridik och upphandling

Godkänd av Malin Frenning, 2017-08-16

Stockholms läns landsting

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE 1 (1)

2017-08-29

LS 2017-0664

Socialdepartementet

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

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5).

Stockholms läns landsting tillstyrker förslagen i den del de rör hälso- och sjukvården, då dessa kan förväntas leda till ökad tydlighet om vem som har rätt till subventionerad vård och på vilken grund samt om vem som i slutändan ska bära kostnaderna för vården.

I övriga delar har landstinget inga invändningar mot förslagen.

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. 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.

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

De svenska förutsättningarna

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

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

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

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

Allmänna överväganden

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

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

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

[1] SOU 2015:21, s. 235.

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

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

Tillämplig lagstiftning i gränsöverskridande situationer

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

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

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

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

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

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

Utöver att tydliggöra rättigheten för den enskilde att kunna på begäran få ett intyg om han eller hon omfattas av svensk socialförsäkring, kan mitt förslag bidra till att ge en bättre framtida översikt av hur stort antal personer det gäller där Sverige har ett ansvar vad gäller den sociala trygghetеn. 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 jämställas 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, arbetstagare, egenföretagare, uppdragstagare) 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 en närmare definition av förvärvsarbete i SFB inte bör införas.

Om en person slutar att förvärvsarbeta finns det regler i SFB som gör att arbetstagaren 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 efterskyddtiden. Jag bedömer dock att med hänsyn till de förändringar som är föreslagna gällande förordning 883/2004 kan de svenska efterskyddsreglerna med tremånaders frist fylla en bra funktion och i stället stärka den rättsliga positionen för de som

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

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

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

Utsända arbetstagare från Sverige

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

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

[2] 6 kap. 4 § SFB.

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

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

Utsändning av egenföretagare från Sverige

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

Utsändning av arbetstagare till Sverige

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

Utsändning av egenföretagare till Sverige

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

En svensk frivillig försäkring?

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

Bosättning som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet

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

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

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

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

ningen av bosättning i gränsöverskridande situationer kompletteras och vidareutvecklas.

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

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

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

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

EU-rättslig bosättning i Sverige

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

[3] Jfr 6 kap. 2 § föräldrabalken.

sjukvårdssystemet och arbetslöshetsförsäkringen i Sverige genom EU-rättslig bosättning.

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

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

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

Särskilda personkategorier

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

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

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

Uppehållsrätt och tillgång till förmåner

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

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

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

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

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

[4] IM 2013:141.

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

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

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

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

[5] 8 kap. 18 § UtlL.

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

Tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner i gränsöverskridande genom arbete EU/EES

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

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

[6] Bilaga X i förordning 883/2004.
[7] Prop. 2001/01:36.

kunna fastställas.[8] Bergström-målet och även Hermansson-målet[9] 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 finansering. 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 svårförenlig med den struktur som finns i förordning 883/2004. Min sammantagna bedömning är dock att den svenska föräldrapenning-

[8] Det framgår av 25 kap. 3 § SFB att SGI endast kan fastställas för personer som är försäkrade för arbetsbaserade förmåner enligt 4 och 6 kap. SFB. För att en förmån ska kunna utlämnas enligt den aktuella avdelningen i SFB krävs också allmänt enligt 23 kap. 4 § SFB ett gällande försäkringsskydd för respektive förmån enligt 4–7 kap SFB. Därigenom kommer även regler om förmåner vid utlandsvistelse med i bilden.
[9] HFD 2012 ref. 44 I och HFD 2012 ref. 44 II.

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

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

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

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

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

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

[10] 67 kap. 25 § SFB.

Tillgång till svensk arbetslöshetsförsäkring i gränsöverskridande situationer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[11] Prop, 2016/17:43.

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

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

Förslaget syftar även till att tydliggöra kostnadsansvaret för vissa gränsöverskridande situationer när en person bor och är folkbokförd i Sverige, men arbetar i ett annat EU/EES-land. Intresset för att åberopa 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 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.

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

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

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

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

Behov av fortsatt utredning

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

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

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

[12] Prop. 2010/11:78 s. 23 f.

modellen med en tydlig ansvarsfördelning där myndigheter står för en oberoende tolkning och tillämpning av lagstiftning utan inblandning från den lagstiftande nivån innebär särskilda utmaningar. I de flesta stater inom EU finns en mer direkt styrning från regeringen ner i administrationen som svarar för tolkning och tillämpning. Ministerstyre 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.