

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Del 2.

16 Allmänna överväganden447

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

17 Tillämplig lagstiftning i gränsöverskridande situationer461

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

18 Arbete som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet469

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ordlista och förkortningar

Ordlista

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

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

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

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

Förkortningar

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

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

Sammanfattning

Svensk social trygghet i en globaliserad värld

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

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

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

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

Behovet av översyn och utgångspunkter för utredningen

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

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

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

De svenska förutsättningarna

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

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

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

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

Allmänna överväganden

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

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

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

¹ SOU 2015:21, s. 235.

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

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

Tillämplig lagstiftning i gränsöverskridande situationer

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

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

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

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

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

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

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

Arbete som villkor för att omfattas av svensk socialförsäkring

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utsända arbetstagare från Sverige

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

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

² 6 kap. 4 § SFB.

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

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

Utsändning av egenföretagare från Sverige

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

Utsändning av arbetstagare till Sverige

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

Utsändning av egenföretagare till Sverige

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

En svensk frivillig försäkring?

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

Bosättning som villkor för att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet

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

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

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

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

ningen av bosättning i gränsöverskridande situationer kompletteras och vidareutvecklas.

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

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

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

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

EU-rättslig bosättning i Sverige

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

³ Jfr 6 kap. 2 § föräldrabalken.

sjukvårdssystemet och arbetslöshetsförsäkringen i Sverige genom EU-rättslig bosättning.

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

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

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

Särskilda personkategorier

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

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

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

Uppehållsrätt och tillgång till förmåner

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

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

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

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

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

⁴ IM 2013:141.

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

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

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

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

⁵ 8 kap. 18 § UtlL.

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

Tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner i gränsöverskridande genom arbete EU/EES

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

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

⁶ Bilaga X i förordning 883/2004.

⁷ Prop. 2001/01:36.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ 67 kap. 25 § SFB.

Tillgång till svensk arbetslöshetsförsäkring i gränsöverskridande situationer

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

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

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

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

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

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

Utifrån bland annat att Europeiska kommissionen har uppmärksammat svårigheter rörande tillgång till svensk hälso- och sjukvård (till patientavgift) för personer som omfattas av personkretsen i 883/2004 och för vilka Sverige är behörig stat, men som inte är folkbokförda i landet, finns ett behov av att tydliggöra när rätt till vårdförmåner enligt 8 kap. 2 § i den föreslagna hälso- och sjukvårdslagen¹¹, 5 a § tandvårdslagen (1985:125) samt 4 § lagen om läkemedelsförmåner m.m. (2002:160) föreligger. Följdändringar föreslås även för 2 § lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, 2 § lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi, 7 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168) samt 5 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

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

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

¹¹ Prop, 2016/17:43.

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

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

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

Överväganden om socialavgifter

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

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

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

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

Informationsutbyte mellan myndigheter

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

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

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

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

Behov av fortsatt utredning

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

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

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

¹² Prop. 2010/11:78 s. 23 f.

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

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

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

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 utlännings-

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 §¹

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.

¹ 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 §²

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.*

² Senaste lydelse 2016:1203.

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättningskatt, 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 träningskatt. 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 §³

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.

³ 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 §⁴

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 §§.*

⁴ Senaste lydelse 2009:665.

34 a §⁵

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 arbetslöshetsförsäkringen 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.

⁵ 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 §⁶

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

⁶ 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 §⁷

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.

⁷ 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 §⁸

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.

⁸ 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 §⁹

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.

⁹ 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 §¹⁰

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> 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,</p> |
|---|---|

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹⁰ 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 §¹¹

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> |
|--|---|

¹¹ Senaste lydelse 2006:219.

8 kap.9 §¹²

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.

¹² 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 §¹³

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 §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 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

¹³ Senaste lydelse 2013:380.

¹⁴ 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 §¹⁵

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

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

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.*

¹⁵ 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 inkomstslaget näringsverksamhet, *och*

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

8. om överskott eller underskott i inkomstslaget 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.¹ 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.² 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).³

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

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

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

³ 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.⁴ 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.⁵

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.⁶

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-

⁴ SOU 2015:104, s. 52.

⁵ SOU 2015:104, s. 52.

⁶ 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.⁷ Denna utveckling kommer att leda till en ökad konkurrens om arbetskraft och kompetens på en allt mer internationaliserad arbetsmarknad.⁸

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.⁹

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.¹⁰ Även om migrationsströmmarna ökar i absoluta tal är de inte procentuellt sett större

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

⁸ SOU 2015:104, s. 53.

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

¹⁰ 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.¹¹

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 arbete¹² 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.^{13,14}

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

¹² Dessa är vanligen studenter, pensionärer, arbetssökande och inaktiva familjemedlemmar.

¹³ 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.

¹⁴ 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.¹⁵ Den 1 januari 2014 var 19,6 miljoner medborgare från stater utanför EU bosatta i EU-28¹⁶, 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.¹⁷ 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-

¹⁵ 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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.¹⁸ 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

¹⁸ 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.¹⁹ 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 uppmärksammas 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

¹⁹ 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)¹ 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

¹ 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.^{2,3} Beslut fattas på fler områden än tidigare med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet. Ett

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

³ 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.⁴

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.⁵ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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.⁸

Unionen kan endast handla inom de sakområden som medlemsstaterna har tilldelat unionen i fördragen för att uppnå de mål som fastställs där.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ Dock anges det att

⁶ Se artikel 3 EUF-fördrag för fullständig lista.

⁷ Artikel 2.5 och artikel 6 EUF-fördraget.

⁸ Artikel 2.2 EUF-fördraget.

⁹ Artikel 5 EU-fördraget.

¹⁰ Artikel 151 EUF-fördraget.

¹¹ 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.¹²

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.¹³ Det ger dock ingen kompetens att vidta några lagstiftningsåtgärder.¹⁴

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.

¹² Artikel 153 (4) EUF-fördraget.

¹³ Artikel 156 EUF-fördraget. Ofta omnämnd Open Method of Coordination.

¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶

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

¹⁶ 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.¹⁷

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.¹⁸ 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.

¹⁷ Artikel 160 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹⁸ 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.¹⁹

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

¹⁹ 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.²⁰ Den på det sociala trygghetsområdet kanske viktigaste nordiska överenskommelsen är den nordiska konventionen om social trygghet.²¹ 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-

²⁰ 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.

²¹ 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 ämbetsmannakommittéer²² 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 liknande²³.

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

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

²³ 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.²⁴

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.²⁵

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-

²⁴ Begreppet *Social Security* introducerades i den amerikanska *Social Security Act* 1935.

²⁵ 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.²⁶

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

²⁶ 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.²⁷ 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-

²⁷ 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.

Arbetssskade-, 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).²⁸ Detta är en pragmatisk

²⁸ 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.²⁹

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

²⁹ 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 alltså 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.³⁰

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.³¹ 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.³² Regeringens främsta uppgift är att styra riket. I regeringens styrande funktion ingår befogenheten och skyldigheten att styra förvaltningsmyndig-

³⁰ 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.

³¹ 1 kap. 1 § regeringsformen (RF).

³² 1 kap. 4 § RF.

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

För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.³⁴ Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.³⁵ 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.³⁶

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.³⁷ 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.³⁸

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

³³ 1 kap. 6 § RF.

³⁴ 1 kap. 8 § RF.

³⁵ 1 kap. 9 § RF.

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

³⁷ 12 kap. 2 § RF.

³⁸ 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.³⁹

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 2007:515.⁴⁰

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

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

⁴⁰ § 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.⁴¹ 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.

⁴¹ 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)¹ omfattas av den så kallade exportabilitetsprincipen.² 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, AFL³, 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 1993.⁴

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 tillämpningsförförordning 574/72 skulle bli gällande i Sverige. I viss utsträckning utmynnade denna kartläggning även i lagförslag.

¹ EGT L 149, 5.7.1971, s. 2.

² Dir 1991:2.

³ 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).

⁴ 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.⁵ 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).

⁵ 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 2001.⁶

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.⁷ 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

⁶ SFS 1999:799.

⁷ 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.⁸ 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

⁸ 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.⁹

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.

⁹ 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.¹⁰ 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 smittbärandersättning 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

¹⁰ 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.¹¹

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)¹², 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 2011.¹³

¹¹ Prop. 2006/07:117, s. 65 f.

¹² EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

¹³SFS 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.¹⁴ 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

¹⁴Dir. 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.¹⁵ En sådan som lyftes fram var att det i Sverige, till skillnad från andra EU/EES-stater, saknades en bortre 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.¹⁶ Bland annat infördes en bortre 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.¹⁷

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

¹⁵ Socialförsäkringsutredningen (2006): *EU och socialförsäkringarna*, PM nr 5.

¹⁶ Prop. 2007/08:136.

¹⁷ SFS 2015:963.

ursprungsländer.¹⁸ 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.¹⁹ 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

¹⁸ Dir. 2009:53.

¹⁹ 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.²⁰ 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

²⁰ 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 följd 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.¹

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

¹ 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.²

Databasen innehåller förutom uppgifter om ålder, kön, medborgarskap och födelseland 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.

² 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.³ 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 2006–2009.⁴

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-

³ SCB (2005). *Nordisk pendlingskarta – huvudrapport*.

⁴ 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 Milos⁵. 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.

⁵ 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 utstationeringsdirektivet⁶, under den tid som arbetet pågår i Sverige (se vidare kapitel 10).⁷ 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

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

⁷ 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.

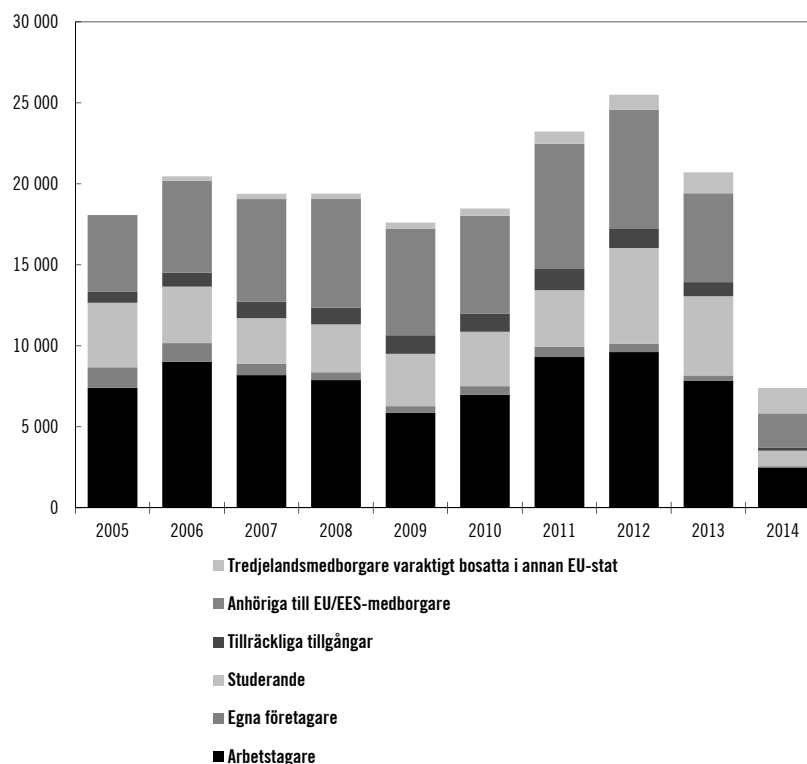
5.2.1 Uppehållsrätt, asylsökande och uppehållstillstånd i Sverige

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.⁸ 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

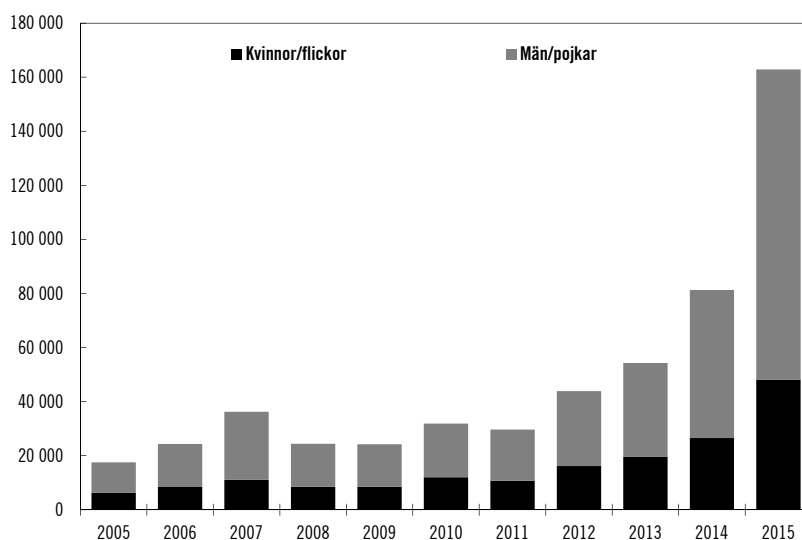
⁸ SOU 2005:49, s. 189.

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 2014.⁹

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



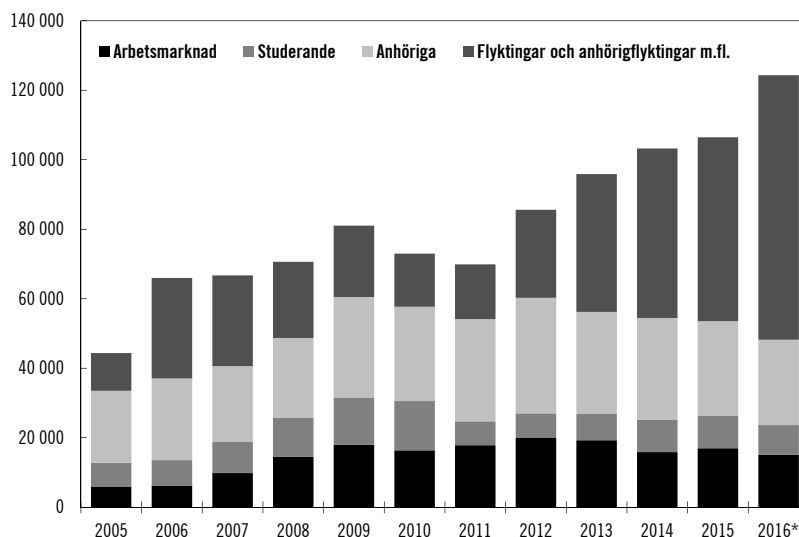
Källa: Migrationsverket.

⁹ 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 flyktingar¹⁰ 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

¹⁰ 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.

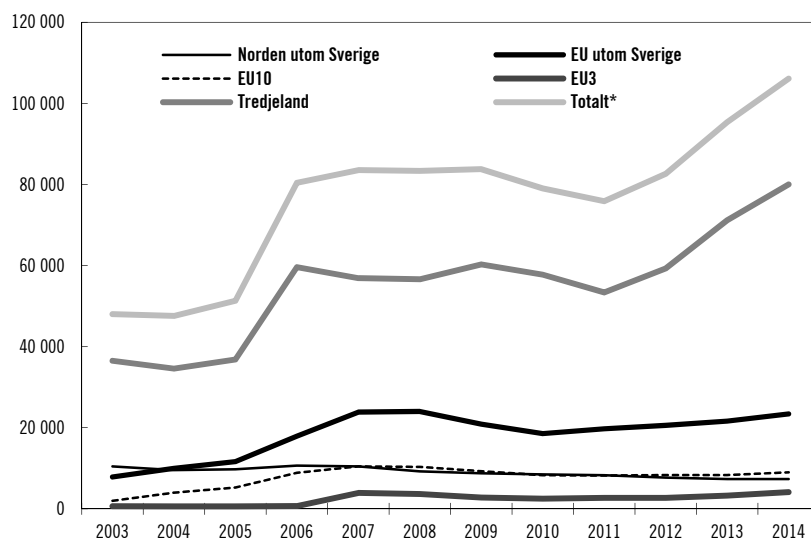
5.2.2 Bosättning i Sverige

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.¹¹ 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.

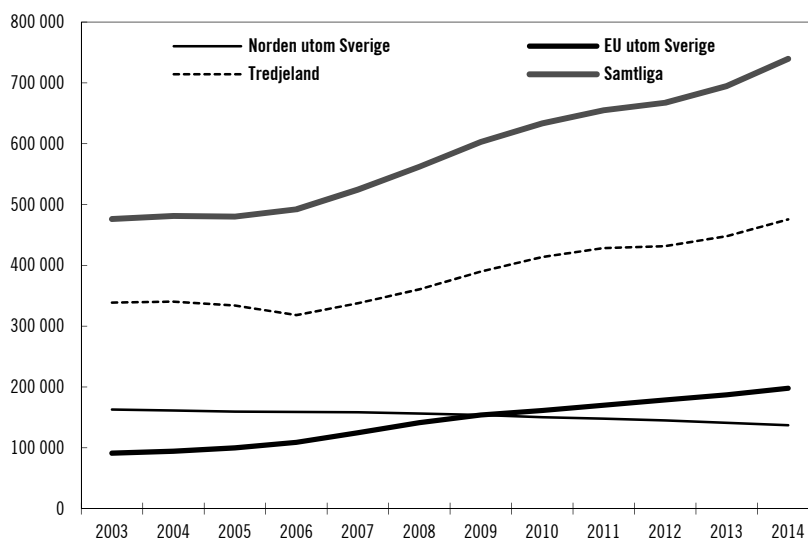
I statistiken redovisad ovan har svenska medborgare som utvandrat och sedan återvänt till Sverige exkluderats från redovisningen. I statistiken räknas annars även dessa personer som invandrade. Uppskattningsvis omkring två tredjedelar av alla som utvandrat från Sverige (se vidare avsnitt 5.3.1) återvänder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

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

parten gör det inom fem år.¹² 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

¹² 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,¹³ 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-

¹³ 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

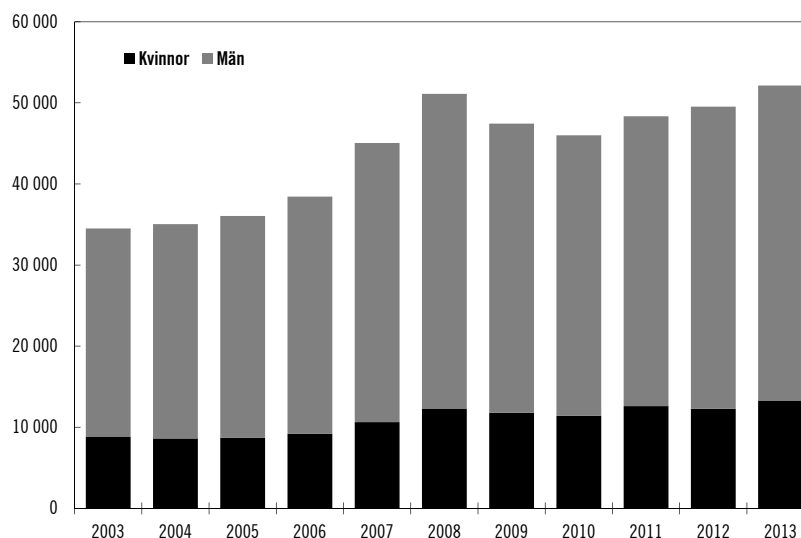
Den som inte är eller har varit folkbokförd i landet kan efter begäran från en myndighet eller ett annat organ tilldelas ett samordningsnummer av Skatteverket.¹⁴ Det huvudsakliga syftet med samordningsnumret är att tillgodose myndigheternas behov av ett enhetligt nummer för att undvika personförväxling och för att utbyta information med andra myndigheter och organisationer om personer som vistas tillfälligt 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 2013.¹⁵ 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.

¹⁴ 18 a § folkbokföringslagen (1991:481), FOL.

¹⁵ 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.

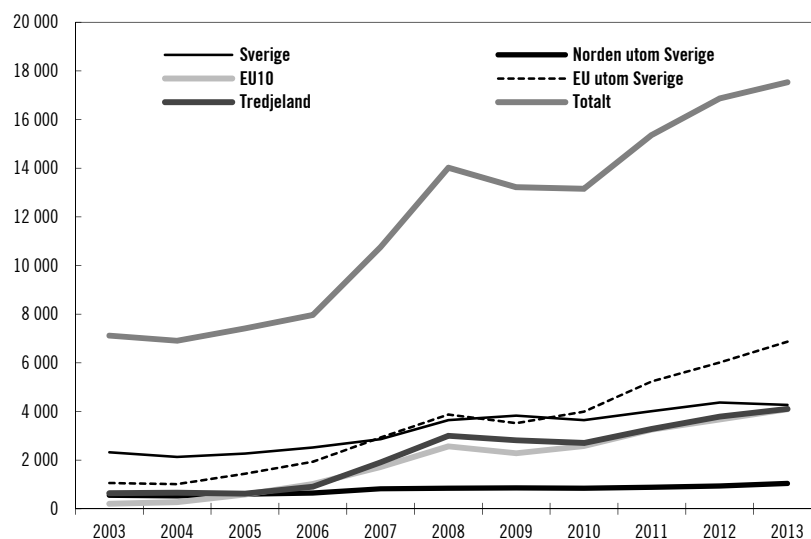
5.2.3 Arbete i Sverige som utlandsbosatt

Gränsarbetare i Sverige

En växande grupp i Sverige är personer som förvärvsarbetar i landet men är bosatta utomlands.¹⁶ 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.

¹⁶ 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.¹⁷

¹⁷ 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).¹⁸ Enligt uppgifter från Europeiska kommissionen utfärdades sammanlagt drygt 29 000 intyg under 2013 runt om Europa till arbetstagare utsända till Sverige.¹⁹ 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.²⁰ 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.

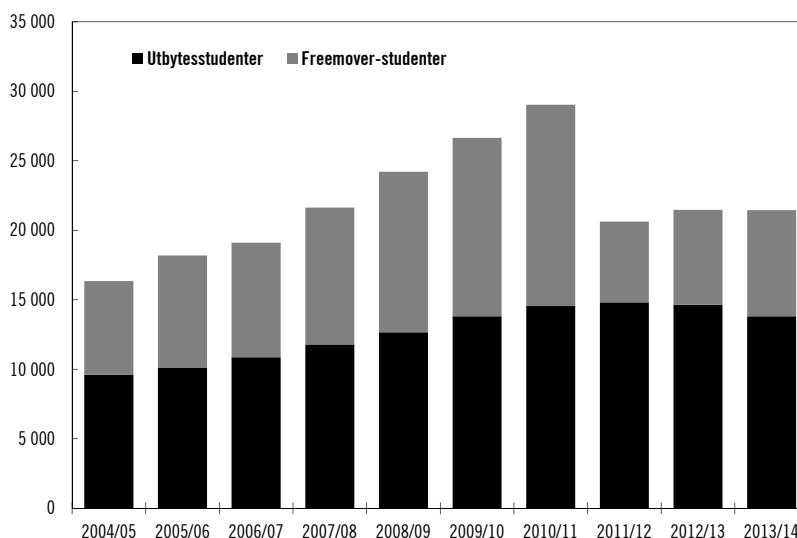
I figur 5.8 redovisas utvecklingen över antalet utländska studenter som för första gången kommer till Sverige för att studera under perioden. Inför läsåret 2011/12 minskade antalet freemover-studenter påtagligt. Det beror sannolikt uteslutande på införandet av studieavgifter för studenterna som kommer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

¹⁸ Försäkringskassan registrerar enbart de intyg som myndigheten utfärdar, inte de som myndigheten tar emot.

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

²⁰ 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).

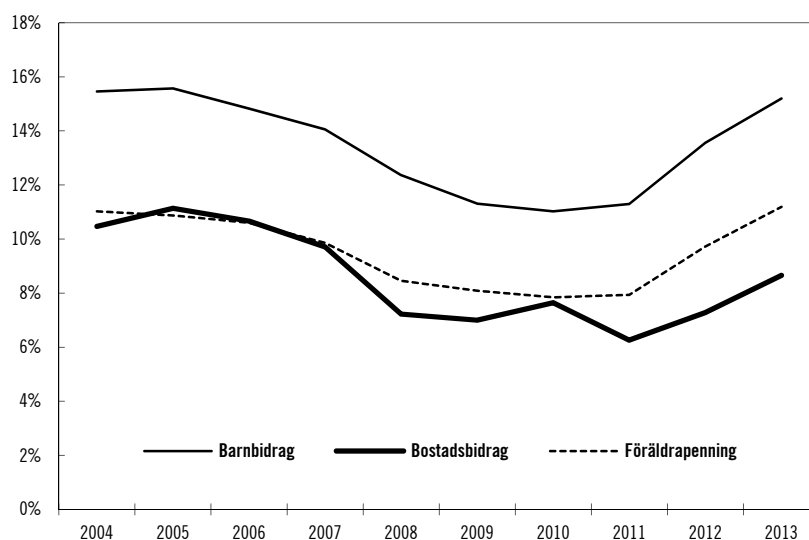
De uppgifter som redovisats ovan avviker något från statistiken över uppehållsrätter och uppehållstillstånd för studier redovisade i avsnitt 5.2.1. Antalet inresande studenter från tredje land är något färre än antalet som beviljats uppehållstillstånd. År 2013 beviljades cirka 7 600 tredjelandsmedborgare 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.²¹ Vanligast är som förväntat utbetalning av barnbidrag, då allmänt barnbidrag lämnas för varje barn till och med det kvartal då barnet fyller 16 år.²²

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,

²¹ 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.

²² 15 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.

vilket motsvarar omkring 19 procent av de registrerade försäkrade 19–64 år.²³ Motsvarande uppgifter för föräldrapenning år 2013 är cirka 760 000 mottagare, vilket motsvarar cirka 14 procent av de registrerade försäkrade 19–64 år.²⁴ 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

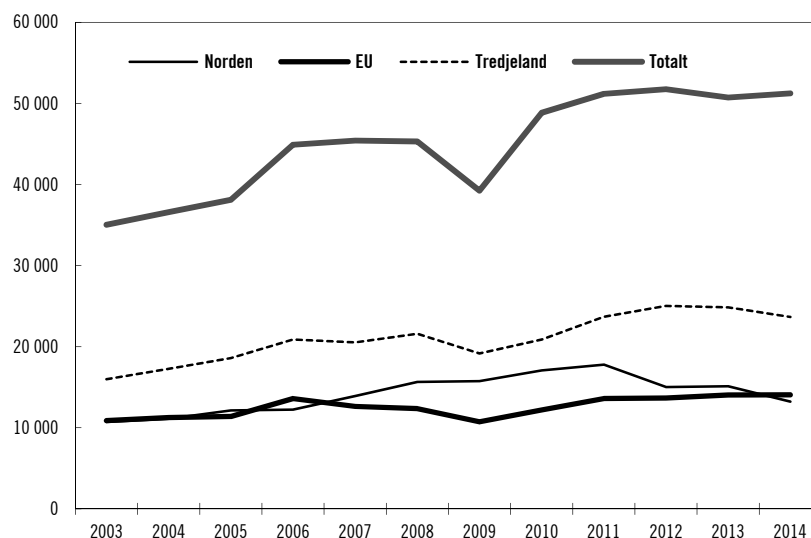
Ökad utvandring från Sverige

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.

²³ 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).

²⁴ 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.²⁵ 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).²⁶

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

²⁶ 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 2006.²⁷ 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.²⁸ 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

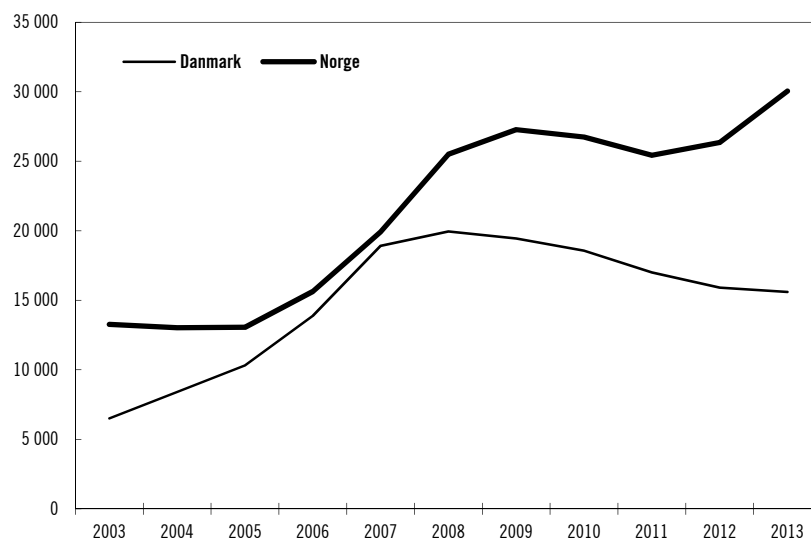
Gränsarbete i Norge och Danmark allt vanligare

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.

²⁷ SOM-institutet (2012). *Svenskar bosatta utomlands*.

²⁸ 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 överlag 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.²⁹ 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.³⁰

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.³¹ 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.

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

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

³¹ 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)³² (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.

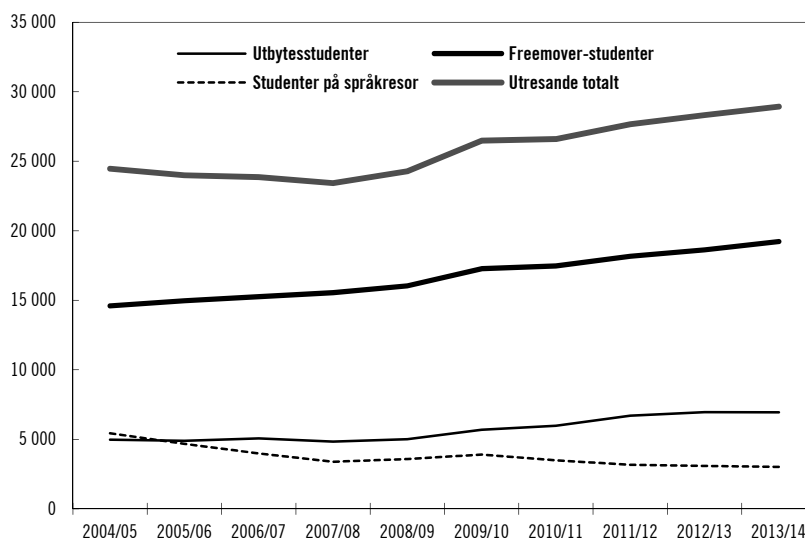
5.3.3 Studier utomlands

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.³³ 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.

³² EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

³³ 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

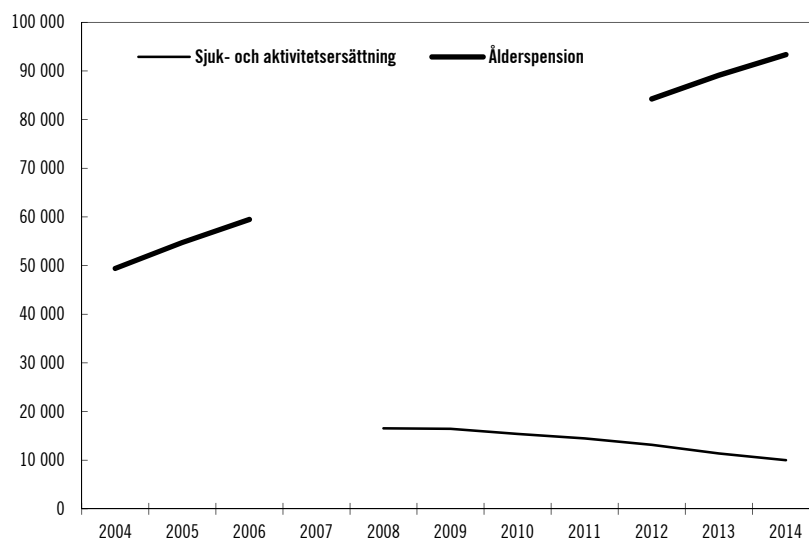
Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gör en del utbetalningar till personer bosatta i utlandet. Det finns dock inte så mycket statistik över dessa utbetalningar. Framför allt Försäkringskassan har under utredningstiden haft svårt att få fram uppgifter om utlandsbetalningar, till följd av att 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.³⁴ 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 2007.³⁵ 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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	+
Totalt	?	+	?	+

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 utlandsvistelse¹.

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.² 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.

¹ Dessa villkor anges i 5–7 kap. SFB.

² 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.³ 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.⁴

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.⁵ Av dessa bestämmelser framgår bland annat att för utbetalning av en förmån utomlands får det

³ 1 kap. 1 § SFB.

⁴ 2 kap. 11 § SFB.

⁵ 104–117 kap. SFB.

krävas bevis om rätten till förmånen består.⁶ 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.⁷ 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.⁸

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.⁹ 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 omfattas¹⁰ och rätten till förmåner¹¹ 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

⁶ 110 kap. 15 § SFB.

⁷ 110 kap. 43–45 §§ SFB.

⁸ 2 kap. 5 § SFB.

⁹ 4 kap. 2 och 3 §§ SFB.

¹⁰ 4 kap. 3 § SFB.

¹¹ 4 kap. 4 § SFB.

enligt SFB när det gäller den anställningen och ska inte anses som offentligt anställd vid tillämpningen av förordningen.¹²

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.¹³

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.¹⁴ Dessutom finns avvikande regler för vissa personkategorier som statsanställda, biståndsarbetare, studenter och familjemedlemmar.¹⁵

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.¹⁶

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.¹⁷ En utlänning som enligt folkbokföringslagen inte ska folkbokföras ska inte heller anses vara bosatt här.¹⁸

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.¹⁹

Bosättningsbaserade förmåner får inte lämnas till den som bosätter sig i Sverige men inte är folkbokförd här, för längre tid till-

¹² 4 kap. 5 och 5 a §§ SFB.

¹³ 5 kap. 9 § SFB.

¹⁴ 5 kap. 2 § SFB.

¹⁵ 5 kap. 4–8 §§ SFB.

¹⁶ 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.

¹⁷ 4 § folkbokföringslagen (1991:481), FOL.

¹⁸ 5 kap. 3 § andra stycket SFB, 4 § andra stycket FOL.

¹⁹ 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.²⁰

Om en enskild behöver ha uppehållstillstånd i Sverige enligt utlänningslagen (2005:716), UtlL, 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.²¹ 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 asylsökande²² m.fl. har lämnats, om förmånerna är av motsvarande karaktär.²³ Enligt UtlL 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.²⁴

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 rehabiliteringspenning 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.²⁵

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.²⁶

²⁰ 5 kap. 11 § SFB.

²¹ Se även HFD mål nr 3297-15 och 3298-15.

²² SFS 1994:137.

²³ 5 kap. 12 § SFB.

²⁴ 2 kap. 4–10 §§ UtlL.

²⁵ 5 kap. 13 och 14 §§ SFB.

²⁶ 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.²⁷

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 skattelagstiftningen²⁸ ska verksamhet som hänför sig till driftstället anses bedriven här i landet.²⁹ Det finns dock ingen definition av begreppet förvärvsarbete i SFB.³⁰

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.³¹ 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).³² 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.³³ Om en arbetsbaserad förmån lämnas när försäkringen ska upphöra fortsätter försäkringen dock att gälla under den tid som förmånen lämnas.³⁴ Försäkringen fortsätter vidare att gälla efter efterskyddstiden så länge som reglerna om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) vid förvärvsavbrott (SGI-skyddad tid) är tillämpliga på personen.³⁵

²⁷ 6 kap. 6 § SFB.

²⁸ 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229).

²⁹ 6 kap. 2 § SFB.

³⁰ Se 6 kap. 2 § samt 2 kap. 11–16 §§ SFB.

³¹ 6 kap. 8 § SFB.

³² 6 kap. 8 § andra stycket SFB.

³³ 6 kap. 8 § andra stycket SFB.

³⁴ 6 kap. 9 § SFB.

³⁵ 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.³⁶

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.³⁷

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.³⁸ 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.³⁹

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.⁴⁰

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.⁴¹ 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.⁴²

Beträffande förmåner till efterlevande ska det som anges om försäkrad gälla den försäkrades efterlevande.⁴³

³⁶ 6 kap. 11 § SFB, 6 kap. 6 § 6 och 8–11 §§ SFB och 6 kap. 6 § 2 SFB.

³⁷ 6 kap. 13 § SFB.

³⁸ 6 kap. 14 § SFB och UtlL.

³⁹ 6 kap. 14 § SFB.

⁴⁰ 6 kap. 15 § SFB.

⁴¹ 6 kap. 16 § SFB.

⁴² 6 kap. 15 och 16 §§ SFB.

⁴³ 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.⁴⁴ Den som genomgår utbildning som är förenad med särskild risk för arbetsskada är vidare försäkrad för arbetsskadeersättning samt efterlevandeförmåner för arbetsskadeförsäkringen.⁴⁵

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.⁴⁶ 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.⁴⁷ 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.⁴⁸ 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*.⁴⁹ När det gäller personer som sänds ut av statliga arbetsgivare tillhör de den bosättningsbaserade och arbetsbaserade socialförsäkringen under

⁴⁴ 6 kap. 21 § SFB.

⁴⁵ 6 kap. 22 § SFB.

⁴⁶ 5 kap. 4–8 §§ SFB.

⁴⁷ 6 kap. 3–5 §§ SFB.

⁴⁸ 5 kap. 4 § och 6 kap. 4 § SFB.

⁴⁹ I SFB används inte begreppet offentligt anställd, och av lagtexten framgår att det gäller enbart statligt anställda.

hela utlandsvistelsen oavsett utsändningslängd.⁵⁰ 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.⁵¹

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.⁵² 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.⁵³ 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.⁵⁴

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.⁵⁵

⁵⁰ 6 kap. 4 § tredje stycket SFB. Se även kapitel 18, 19 och 21.

⁵¹ 5 kap. 15 § SFB.

⁵² 6 kap. 4 § första stycket SFB.

⁵³ 6 kap. 4 § andra stycket SFB. Prop. 1998/99:119 s. 104.

⁵⁴ 6 kap. 8–11 §§ samt 4 kap. 5 § SFB.

⁵⁵ 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.⁵⁶ Familjemedlemmar till utsända arbetstagare i Sverige kommer troligen inte att folkbokföras⁵⁷ 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.⁵⁸ 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.⁵⁹

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.⁶⁰ 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.⁶¹ För en biståndsarbetare m.fl., som till följd av utlandsarbete inte omfattas av

⁵⁶ Prop. 1998/99:119 s. 103–105.

⁵⁷ Om de avser att stanna kortare tid än ett år.

⁵⁸ SFS 1976:661.

⁵⁹ 5 kap. 5 § och 6 kap. 5 § SFB.

⁶⁰ 5 kap. 6 § SFB.

⁶¹ 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.⁶² 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.⁶³ 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.⁶⁴

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.⁶⁵

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.

⁶² 6 kap. 12 § SFB.

⁶³ 26 kap. 24 § SFB.

⁶⁴ 12 kap. 38 § SFB.

⁶⁵ 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.⁶⁶

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.⁶⁷ Det finns dock inget krav på att de uppbär studiemedel. Studenter som studerar på distans utanför EU/EES omfattas inte av bestämmelsen.⁶⁸

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.⁶⁹ 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.⁷⁰

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.⁷¹

⁶⁶ Prop. 2011/12:35.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Se exempelvis Förvaltningsrätten i Umeås domar, mål nr. 339-13 och 381-13.

⁶⁹ 5 kap. 15 § SFB.

⁷⁰ 5 kap. 7 § SFB.

⁷¹ 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.⁷²

6.2 Hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel

I Sverige regleras tillgång till vård främst genom hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL⁷³, 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.⁷⁴ Med tandvård avses åtgärder för att förebygga, utreda och behandla

⁷² 7 kap. 1–10 §§ SFB.

⁷³ 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.

⁷⁴ 1 § HSL.

sjukdomar och skador i munhålan.⁷⁵ Målet är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.⁷⁶

Sverige har ett hälso- och sjukvårdssystem där ansvaret för att finansiera och tillhandahålla vården i huvudsak är decentraliserat till 20 landsting⁷⁷ 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.⁷⁸ 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

⁷⁵ 1 § TvL.

⁷⁶ 2 § HSL och 2 § TvL.

⁷⁷ 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).

⁷⁸ 3 kap. 6 § socialtjänstlagen och 9 kap. § 10 LSS enligt prop. 1992/93:159.

personer med funktionsnedsättning.⁷⁹ 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.⁸⁰ Kommunens ansvar enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade gäller i princip gentemot dem som är bosatta i kommunen.⁸¹ 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.⁸² 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

⁷⁹ 18 § hälso- och sjukvårdslagen.

⁸⁰ Prop. 1981/82:97, s. 115, SOU 1993:115, s. 250.

⁸¹ 16 § Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁸² 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.⁸³ 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.⁸⁴ 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.⁸⁵

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-

⁸³ Prop. 2012/13:109, s. 41.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 4 § HSL samt 6 § TvL.

säkringen (IAF) utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och gör uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen.⁸⁶

Lagen om arbetslöshetsförsäkring

Villkoren för ersättning vid arbetslöshet regleras i ALF. Arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare.⁸⁷

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.⁸⁸

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).⁸⁹

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.⁹⁰

⁸⁶ 89 § LAK.

⁸⁷ 1 § ALF.

⁸⁸ 3 § ALF.

⁸⁹ 4 och 7 §§ ALF.

⁹⁰ 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.⁹¹

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.⁹²

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.⁹³

Medlemsvillkoret syftar till att förebygga att inträde i en arbetslöshetskassa sker först i anslutning till att arbetslöshet uppkommer.

⁹¹ 10 och 11 §§ ALF.

⁹² 12–18 §§ ALF.

⁹³ 7 § ALF.

Enligt regeringen kan ett alltför generöst medlemsvillkor förändra sammansättningen mellan antalet arbetslösa respektive sysselsatta medlemmar i en arbetslöshetskassa.⁹⁴ 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.^{95,96} Den inkomstrelaterade ersättningen är maximalt 910 kronor per dag.⁹⁷ Ersättning kan som längst ges i 300 dagar (ersättningsperiod), alternativt 450 dagar om den sökande har barn under 18 år.⁹⁸ 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.⁹⁹ Verksamhetsområdet, om arbetslöshetskassan är avsedd för anställda eller företagare, den ort styrelsen ska ha sitt säte m.m. ska framgå av arbetslöshetens stadgar.¹⁰⁰ 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

⁹⁴ Se prop. 2008/09:127, s. 21–22.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Regeringen föreslog i sin vårproposition 2014/2015:100 att höja grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen från 320 till 365 kronor per dag.

⁹⁷ 4 § förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo).

⁹⁸ 22 § ALF.

⁹⁹ 1 och 7 §§ LAK.

¹⁰⁰ 5 § LAK.

arbetslöshetskassa. När det gäller den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen omfattar verksamheten dem som är anslutna till den kompletterande kassan.¹⁰¹

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.¹⁰²

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.¹⁰³ Arbetsförmedlingen beslutar om vilka som ska anvisas till ett program.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

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.¹⁰⁶

¹⁰¹ 85 och 87 §§ LAK.

¹⁰² 34 § LAK.

¹⁰³ 1 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

¹⁰⁴ 5 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

¹⁰⁵ 37 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

¹⁰⁶ 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.¹

7.1 Gällande svensk rätt

7.1.1 Socialavgifter

Bestämmelser om finansiering av systemen för social trygghet finns i socialavgiftslagen (SAL), lagen om allmän pensionsavgift², lagen om statlig ålderspensionsavgift³ och lagen om fördelning av socialavgifter⁴.

¹ Försäkringskassans publikation, Socialförsäkringen i siffror (2015), s. 24–25.

² SFS 1994:1744.

³ SFS 1998:676.

⁴ SFS 2000:981.

Enligt SAL tas socialavgifter ut för att finansiera systemen för social trygghet.⁵ SAL innehåller bestämmelser om arbetsgivaravgifter och egenavgifter.⁶

Arbetsgivaravgifterna respektive egenavgifterna består av sex olika delavgifter, vilka räknas upp i SAL.⁷ För vilka ändamål de olika delavgifterna ska användas framgår av lagen om fördelning av socialavgifter.⁸

Den inkomstgrundade ålderspensionen finansieras med socialavgifter från arbetsgivare, egenföretagare och enskilda förmånstagare. Det bidrag som den enskilde själv ska svara för kallas allmän pensionsavgift.⁹ Den hör också till socialavgifterna.¹⁰

Bestämmelser om förfarandet vid uttag av socialavgifterna finns i skatteförfarandelagen.¹¹

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.¹² Det finns dock ersättningar för vilka arbetsgivaravgifter inte ska betalas, t.ex. skattefri ersättning enligt inkomstskattelagen (IL).¹³

Alla skattepliktiga förvärvsinkomster¹⁴ som grundar rätt till socialförsäkringsförmåner ska i princip bli föremål för uttag av social-

⁵ 1 kap. 1 § SAL.

⁶ 1 kap. 2 § SAL.

⁷ 2 kap 26 § och 3 kap. 13 § SAL.

⁸ SFS 2000:981.

⁹ 59 kap. SFB.

¹⁰ Lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift och lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.

¹¹ SFS 2011:1244.

¹² 2 kap. 10 § SAL och Kommentaren till socialavgiftslagen, del 1, Pia Blank Thörnroos, Christer Silfverberg m.fl.

¹³ 2 kap. 12–23 §§ SAL.

¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶

Den allmänna pensionsavgiften betalas av fysiska personer både på inkomst av anställning och på inkomst av annat förvärvsarbete.¹⁷ På inkomst av annat förvärvsarbete tas pensionsavgiften ut vid sidan av egenavgifterna. Vissa förmåner t.ex. sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning är pensionsgrundande.¹⁸

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.¹⁹

Allmän löneavgift

Utöver arbetsgivar- och egenavgifter ska en allmän löneavgift betalas av arbetsgivare, enskilda och näringsidkare.²⁰ 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.²¹

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.²²

¹⁵ 2 kap. 4 och 10 §§ SAL.

¹⁶ 3 kap. 1, 3 och 4 §§ SAL och prop. 2014/15:50.

¹⁷ 59 kap. SFB.

¹⁸ 59 kap. 13 § SFB.

¹⁹ 1 kap. 3 § SAL.

²⁰ 1 och 2 §§ lagen (1994:1920) om allmän löneavgift.

²¹ Prop. 2012/13:18 s. 18.

Med arbete i Sverige avses även i vissa fall förvärvsarbete som utförs utomlands.²³ 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.²⁴ Om en arbetsgivare t.ex. har sänt ut en anställd till ett annat land under längst ett år räknas det som arbete i Sverige.²⁵ Arbetsgivaren betalar då alla socialavgifter i Sverige och arbetstagaren är fortsatt försäkrad i Sverige.²⁶ 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.²⁷

Även visst arbete som fysiskt utförs i Sverige jämställs med arbete i utlandet t.ex. om den anställde är utsänd av en utländsk arbetsgivare under tid som kan antas vara längst ett år.²⁸ Diplomatisk personal vid utländsk beskickning i Sverige anses inte heller arbeta i Sverige.²⁹

Svensk arbetsgivare

Den som betalar ut ersättning för arbete i Sverige ska betala arbetsgivaravgifter (om mottagaren har A-skatt).³⁰ 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.³¹ Ersättningen

²² 1 kap. 6 § SAL, 6 kap. 2 § SFB och 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229) och prop. 1998/99:119 s. 102 ff.

²³ 1 kap. 7 och 8 §§ SAL.

²⁴ 1 kap. 7–10 §§ SAL och 6 kap. 3 § SFB.

²⁵ 1 kap. 8 § SAL.

²⁶ 6 kap. 4 § första stycket SFB.

²⁷ 1 kap. 10 § SAL.

²⁸ 1 kap. 8 § SAL.

²⁹ 1 kap. 9 § SAL.

³⁰ 2 kap. 1 § och 4 §§ SAL.

³¹ 2 kap. 1 § SAL.

måste dock vara skattepliktig enligt svensk lag för att vara avgifts-
pliktig.³²

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.³³

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.³⁴ 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).³⁵ I inkomstskatte-
lagen (IL) anges vad som är fast driftsställe.³⁶

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.³⁷

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.³⁸

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.³⁹ Egenavgifter ska även betalas på avgifts-
pliktig inkomst av annat arbete i utlandet än sådant som är hänförligt

³² För vilka ersättningar som är avgiftspliktiga se 2 kap. 1–11 §§ SAL.

³³ 2 kap. 4 § 2, 2 kap. 5–10 §§ SAL jfr 2 kap. 12–23 §§ och 3 kap. SAL.

³⁴ 2 kap. 4 § SAL.

³⁵ Kommentrar till socialavgiftslagen, del 1, Pia Blank Thörnroos, Christer Silfverberg m.fl.

³⁶ 2 kap. 29 § IL.

³⁷ 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.

³⁸ 3 kap. 2–8 §§SAL.

³⁹ 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)⁴⁰, EES-avtalet eller enligt andra avtal med andra stater.⁴¹

Egenavgifter betalas främst på inkomster som är hänförliga till inkomstslaget näringsverksamhet.⁴² I vissa fall ska dock egenavgifter betalas även på tjänsteinkomster.⁴³

Underlaget för beräkning av egenavgifter är summan av de avgiftspliktiga nettointkomsterna enligt beslut om slutlig skatt för den avgiftsskyldige.⁴⁴

7.1.2 Fördelning av socialavgifterna

Arbetsgivar- och egenavgifterna består vardera av sex delavgifter.⁴⁵ De är följande:

- Ålderspensionsavgift
- Efterlevandepensionsavgift
- Sjukförsäkringsavgift
- Föräldraförsäkringsavgift
- Arbetseskadeavgift
- 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.

⁴⁰ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

⁴¹ 3 kap. 1 och 2 §§ SAL.

⁴² 3 kap. 3 § SAL.

⁴³ 3 kap. 4–8 §§ SAL.

⁴⁴ 3 kap. 12 § första stycket SAL.

⁴⁵ 2 kap. 26 § SAL.

I SAL anges vilka ersättningar som ska ingå i underlaget för avgifterna.⁴⁶

Vad de olika socialavgifterna ska finansiera framgår av lagen om fördelning av socialavgifter.⁴⁷ Sjukförsäkringsavgifterna finansierar kostnader för ett antal socialförsäkringsförmåner bl.a. graviditetspenning⁴⁸, sjukpenning, ersättning för merkostnader för resor⁴⁹, rehabiliteringspenning och andra ersättningar⁵⁰, inkomstrelaterad sjukersättning, inkomstrelaterad aktivitetsersättning⁵¹. Sjukförsäkringsavgifter finansierar också centrala studiestödsnämndens kostnader med anledning av att studielån som avser en sjukperiod inte behöver återbetalas enligt studiestödslagen⁵², kostnader för närståendepenning⁵³, och sådana statliga ålderspensionsavgifter enligt lagen om statlig ålderspensionsavgift⁵⁴ som betalas för t.ex. sjukpenning och sjukersättning.

Föräldraförsäkringsavgifter finansierar föräldrapenningförmåner⁵⁵, 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 influtna 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.⁵⁶

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 lönegarantilagen⁵⁷ och sådana statliga ålders-

⁴⁶ 2 kap. 10–11 §§ SAL.

⁴⁷ SFS 2000:981.

⁴⁸ 3 § 1 lagen om fördelning av socialavgifter och 10 kap. SFB.

⁴⁹ 3 § lagen om fördelning av socialavgifter och 27 kap. SFB.

⁵⁰ 3 § lagen om fördelning av socialavgifter och 31 kap. SFB.

⁵¹ 3 § lagen om fördelning av socialavgifter och 34 kap SFB.

⁵² 4 § lagen om fördelning av socialavgifter.

⁵³ 4 § lagen om fördelning av socialavgifter och 47 kap. SFB.

⁵⁴ SFS 1998:676.

⁵⁵ 5 § lagen om fördelning av socialavgifter och 12 kap. SFB.

⁵⁶ 6 § lagen om fördelning av socialavgifter.

⁵⁷ SFS 1992:497.

pensionsavgifter enligt lagen om statlig ålderspensionsavgift som betalas på dessa ersättningar.

Arbets-skadeavgifter finansierar ersättningar från arbets-skadeför-säkringen⁵⁸, 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.⁵⁹ Avdrag som görs enligt 2 kap. 31 § SAL samt avdrag som görs enligt 5 § lagen om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen⁶⁰ enligt lagen om allmän löneavgift⁶¹ 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.⁶²

7.1.3 Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras i huvudsak av socialavgifterna (arbetsmarknadsavgiften) och av en finansieringsavgift som arbetslöshetskassorna betalar in till staten.⁶³

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.

⁵⁸ 10 § lagen om fördelning av socialavgifter, 40–42 kap. samt 87 och 88 kap. SFB.

⁵⁹ 53 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) och 11 § lagen om fördelning av socialavgifter.

⁶⁰ SFS 2001:1170.

⁶¹ SFS1994:1920.

⁶² 1 § förordningen (1984:1127) med bemyndigande för Försäkringskassan att verkställa fördelning av arbetsgivaravgifter mellan olika avgiftsändamål och 11 § lagen om fördelning av socialavgifter.

⁶³ 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.⁶⁴

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.⁶⁵ 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

⁶⁴ Prop. 1994/95:88.

⁶⁵ Prop. 2012/13:150, s. 84.

medlemsstater.⁶⁶ 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.⁶⁷

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.⁶⁸ 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.⁶⁹

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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Kommentar till socialavgiftslagen, del 3 avsnitt 4.1, Pia Blank Thörnroos, Christer Silfverberg m.fl.

⁶⁸ Se Kommentar till socialavgiftslagen, Pia Blank Thörnroos, Christer Silfverberg m.fl.

⁶⁹ 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.⁷⁰ I samma artikel framgår att en person inte får omfattas av två eller flera staters trygghetssystem samtidigt.⁷¹ 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.⁷²

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*).⁷³ 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.⁷⁴ 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.⁷⁵ En sådan överenskommelse är Öresundsöverenskommelsen mellan

⁷⁰ Artikel 11.1 i förordning 883/2004 respektive artikel 13.1 förordning 1408/71.

⁷¹ Artikel 11.1 i förordning 883/2004 respektive artikel 13.1 förordning 1408/71.

⁷² EU-domstolens dom i mål C-102/76, *Perenboom*, ECLI:EU:C:1977:71.

⁷³ Artikel 11.3 a i förordning 883/2004 respektive artikel 13.2 a och b i förordning 1408/71.

⁷⁴ Artikel 49 och 56 i förordning 883/2004, Kommentar till socialavgiftslagen, del 3, avsnitt 4, Pia Blank Thörnroos, Christer Silfverberg m.fl.

⁷⁵ Artikel 16 i förordning 883/2004.

Sverige och Danmark.⁷⁶ 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.⁷⁷ 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.⁷⁸

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 883/2004.⁷⁹ Reglerna om utsändning är inte tillämpliga på offentligt anställda, eftersom de omfattas av det sociala trygghetssystemet i den medlemsstat som sysselsätter dem.⁸⁰ 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.

⁷⁶ Se kapitel 26.

⁷⁷ Artikel 11.3 b i förordning 883/2004 respektive artikel 13.2 i förordning 1408/71.

⁷⁸ EU-domstolens dom C-296/09, *Maurits Baesen*, ECLI:EU:C:2010:755.

⁷⁹ 4 kap. 5 a § SFB och prop. 2012/13:163.

⁸⁰ 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.⁸¹ 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.⁸² 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.

⁸¹ Artikel 11.4 i förordning 883/2004 respektive artiklarna 13.2 c och 14 i förordning 1408/71.

⁸² 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 om-
fattas 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 per-
sonen 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 arbetsgivar-
avgifter 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 pensions-
grundande.⁸³ Skatteverket anser att om personen bor och arbetar i
Sverige är han försäkrad här för de arbeten som han under utsänd-
ningstiden utför i annan medlemsstat eller stat som Sverige ingått
avtal med varför personen även påförs PGI på inkomst som intjä-
nats 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.

⁸³ 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.⁸⁴ 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.⁸⁵

Utländska arbetsgivare som har fast driftsställe i Sverige ska betala allmän löneavgift i Sverige. I inkomstskattelagen (IL) anges vad som är fast driftsställe.⁸⁶ 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.⁸⁷ Inkomsten ligger till grund för beräkning av PGI på samma sätt som för andra arbetstagare.

⁸⁴ 2 kap. 4 § SAL.

⁸⁵ Kommentrar till socialavgiftslagen, del 1, Pia Blank Thörnroos, Christer Silfverberg m.fl.

⁸⁶ 2 kap. 29 § IL.

⁸⁷ 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.¹ 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-

¹ 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.²

En person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon är att anse som bosatt.³ 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).⁴ 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.⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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.⁸ 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

² Prop. 2012/13:120 s. 34 f.

³ 6 § FOL.

⁴ 18 och 18 a §§ FOL.

⁵ 3 § första stycket FOL.

⁶ 3 § FOL.

⁷ 3 § andra stycket FOL.

⁸ 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 ensamstående⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ Det bör betonas att även efter ändringarna i FOL ska samtliga omständigheter ändå beaktas.¹²

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.¹³

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

⁹ Utan maka, sambo hemmavarande barn.

¹⁰ Prop. 2012/13:120 s. 74.

¹¹ Prop. 1990/91:153 s. 134.

¹² Prop. 2012/13:120 s. 147.

¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵ Det är förhållandena vid barnets födelse som är avgörande.¹⁶ I det fall faderskapet och vårdnaden kommer att fastställas efter barnets födelse ska inte ett nyfött barn kunna folkbokföras om inte modern är folkbokförd.¹⁷ 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.¹⁸ Om en person med svensk medborgarskap föder barn utomlands kan det anmälas till den närmaste svenska ambassaden eller konsulat.¹⁹

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.²⁰ Om modern eller fadern är utsända i svenska statens tjänst

¹⁴ RÅ 2008 ref. 13.

¹⁵ 2 § första stycket FOL.

¹⁶ 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.

¹⁷ Prop. 1997/98:9 s. 113.

¹⁸ 24 § FOL.

¹⁹ I sådana fall ska barnets födelsebevis bifogas och båda föräldrarnas pass. Se Skatteverkets webbplats "Nybliven förälder".

²⁰ 3 och 4 §§ FOL.

ska barnet folkbokföras i Sverige.²¹ Om det endast är fadern som är utsänd krävs det även att faderns är vårdnadshavare.²²

Barn som föds i utlandet och är barn till personer som är utsända från svenska staten ska folkbokföras direkt från födseln.²³ 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 vårdnadshavare²⁴ 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.²⁵

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.²⁶

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

²¹ Folkbokförda enligt 14 § FOL.

²² 2 § FOL. Fadern måste vara folkbokförd enligt 14 § FOL.

²³ 2 § andra stycket FOL.

²⁴ Det kan vara att han är gift med barnets moder vid barnets födelse. Det framgår av 2 § FOL.

²⁵ 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.

²⁶ 4 och 5 §§ FOL.

sammanlagda tiden av personens uppehållsrätt utan avbrott uppgår till minst ett år.²⁷

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.²⁸

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

²⁷ Skatteverkets ställningstagande (2015). *Upphållsrätt*, version 9.

²⁸ Skatteverkets ställningstagande (2015). *Upphållsrätt*, version 9.

kan antas ha uppehållsrätt i minst ett år.²⁹ Även om den arbetssökande har uppehållsrätt för att söka arbete kan de inte visa att de har uppehållsrätt i ett helt år.³⁰

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.³¹ 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.³² Vid dubbel bosättning är det precis som vid inflyttning en bedömning av samtliga omständigheter som bör göras.³³

8.3.1 Avregistrering från folkbokföringen

FOL reglerar när avregistrering från folkbokföringen ska ske. Den som avlider eller dödförklaras ska avregistreras från folkbokföringen.³⁴ 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.

²⁹ 3 och 4 §§ FOL och EU-domstolens dom *Antonissen*, C-292/89, ECLI:EU:C:1991:80.

³⁰ Skatteverkets ställningstagande *Upppehållsrätt*, 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.

³¹ 20 § FOL. Avregistrering sker även vid dödsfall enligt 19 § FOL.

³² 20 § FOL.

³³ RÅ 1996 not. 141.

³⁴ 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.³⁵ Det kan vara den utsände själv eller en familjemedlem som disponerar bostaden.³⁶

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.³⁷

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.³⁸

³⁵ 14 § FOL.

³⁶ Prop. 2012/13:120 s. 87 f.

³⁷ HFD 2014 ref. 6.

³⁸ 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.³⁹ 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.⁴⁰ En person som flyttar från Sverige till ett annat nordiskt land blir avregistrerad från folkbokföringen när han eller hon blir folkbokförd i inflyttningsstaten.⁴¹ Det är inflyttningsstatens regler som avgör när man anses som bosatt.⁴² Det finns ett undantag för vistelse under sex månader, dessa ses normalt inte som flyttning.⁴³

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.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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.

³⁹ Lag(2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring.

⁴⁰ Prop. 2004/05:67 s. 9.

⁴¹ Artikel 2 punkten 3 i lagen om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring.

⁴² Artikel 3 punkten 1 i lagen om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring.

⁴³ Artikel 1 i lagen om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring.

⁴⁴ Prop. 1990/91:153 s. 134.

⁴⁵ 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.⁴⁶ 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.⁴⁷

⁴⁶ 18 a § FOL och 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749).

⁴⁷ 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.¹ 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

¹ 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.² 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.³

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.⁴ 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

² Lag (1994) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

³ DS 2016:38.

⁴ 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.⁵

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.

⁵ 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.⁶

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 1976.⁷ 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,⁸ yttrandefrihet⁹ och föreningsfrihet¹⁰. 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-

⁶ Artikel 28 i konventionen. Se även ILO (2012). *Social Security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe, a legal analysis*.

⁷ SÖ 1971:42.

⁸ Artikel 14 IKMPR.

⁹ Artikel 19 IKMPR.

¹⁰ Artikel 22 IKMPR.

heter, bland annat avseende arbetslöshetsersättning¹¹ och olika former av pension.¹² 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.¹³

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 arbete¹⁴ rätten till goda arbetsförhållanden¹⁵, och rätten till social trygghet¹⁶, rätten till en fullgod levnadsstandard¹⁷ och rätten till hälsa¹⁸. 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.¹⁹

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

¹¹ *Zwaan-de Vries v. The Netherlands* (182/1984).

¹² *Gueye v. France* (196/1985) och *Young v. Australia* (941/2000).

¹³ Lind, A-S. (2009). *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionell rättslig studie*, Edita Västra Aros s. 185.

¹⁴ Artikel 6 IKESKR.

¹⁵ Artikel 7 IKESKR.

¹⁶ Artikel 9 IKESKR.

¹⁷ Artikel 11 IKESKR.

¹⁸ Artikel 12 IKESKR.

¹⁹ 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.²⁰

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.²¹ 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.²² Barnkonventionen är den internationellt folkrättsligt bindande överenskommelse som ger alla barn upp till 18 år särskilda rättigheter.²³ 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 barn²⁴, kravet på att vid alla beslut som rör barn ta särskild hän-

²⁰ Lind, A-S. (2009). *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionell rättslig studie*, Edita Västra Aros s. 206.

²¹ SÖ 1990:20 och prop. 1989/90:107.

²² SOU 2016:19. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

²³ Artikel 1 i barnkonventionen.

²⁴ 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 bästa²⁵, barnets rätt till liv och utveckling²⁶ samt barnets rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som berör honom eller henne.²⁷ 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).

²⁵ Artikel 3 i barnkonventionen.

²⁶ Artikel 6 i barnkonventionen.

²⁷ 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 1967.²⁸ 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^{29,30} som är en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem. I direktivet finns bestämmelser som ger personer som har beviljats

²⁸ Prop. 1954:134.

²⁹ 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.

³⁰ 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.³¹

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 trygghet³² 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-

³¹ Skr. 2013/14:52.

³² 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.³³ 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.³⁴

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 arbetsskadeformånen, om den rätten ges för statens egna medborgare. Sverige har ratificerat denna.³⁵

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

³³ För de flesta risker gäller att det är 50 procent av alla anställda eller 20 procent av alla bosatta.

³⁴ Det finns tre olika metoder för att beräkna detta.

³⁵ 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.³⁶

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.³⁷ Sverige har även ratificerat konvention nr 121, om förmåner vid yrkesskada.³⁸ 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.³⁹ 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 1971.⁴⁰ Konventionen anger att medlemslandet ska garantera ett visst minimiskydd avseende läkarvård och kontant-

³⁶ Hirose, K. Nicac, M. och Tamagano, E. (2011). *Social Security for Migrant Workers*, ILO.

³⁷ 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.*

³⁸ Prop. 1969:15.

³⁹ Prop. 1968:39.

⁴⁰ 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 1984.⁴¹ 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 1990.⁴² 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:

⁴¹ Prop. 1983/84:81.

⁴² 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.⁴³

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.

⁴³ 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 1962.⁴⁴ Vissa förpliktelser undantogs dock från ratifikation. Efter regeringsbeslut den 17 maj 1979 utsträcktes ratifikationen något.⁴⁵ Den reviderade versionen av stadgan ratificerade av Sverige 1998.⁴⁶ 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*⁴⁷ och *Deumeland*⁴⁸. Domstolen bedömde att social trygghet kan falla under

⁴⁴ SÖ 1962:57 och prop. 1962:175.

⁴⁵ SÖ 1979:16.

⁴⁶ SÖ 1962:57 respektive SÖ 1998:35 samt prop. 1962:175 respektive prop. 1997/98:82.

⁴⁷ *Feldbrugge v. the Netherlands*, application number 8562/79. Avgörande den 29 maj 1986. Målet rörde ersättning vid sjukdom.

⁴⁸ *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.⁴⁹ Domstolen tog först ställning till om målen rörde civila rättigheter. Domstolen konstaterade att artikel 6 Europakonventionen inte enbart gäller privaträttsliga tvister.⁵⁰ Domstolen fastställde kriterier för att klarlägga när social trygghet skulle ses som civila rättigheter.⁵¹

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.⁵² 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.⁵³ 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.⁵⁴

⁴⁹ *Salesi v. Italy*, application number 13023/87. Avgörande den 26 februari 1993.

⁵⁰ *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.

⁵¹ 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.

⁵² *Andersson och Kullman v. Sweden*, application number 11776/85. Avgörande den 4 mars 1986.

⁵³ *Petrovic v. Austria*, application number 20458/92. Avgörande den 27 mars 1998.

⁵⁴ *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.⁵⁵

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.⁵⁶

I målet om *Gayguzus* berördes även frågan om diskriminering. Målet rörde en avgiftsbaserad förmån, som han sökte när hans arbetslöshetsersättning hade upphört.⁵⁷ 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

⁵⁵ Se Peers, S. Hervey, T. Kenner, J. Ward, A. (2014). *The EU Charter of Fundamental Rights – a commentary*, C.H.BECK, Hart Publishing.

⁵⁶ *Stec and others v. United Kingdom*, application number 65731/01. Avgörande den 12 april 2006.

⁵⁷ *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.⁵⁸

Efter dessa två avgöranden existerade två olika linjer vilket medförde ett oklart rättsläge, vilket Europadomstolen tydliggjorde i målet *Stec*.⁵⁹ 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

⁵⁸ *Kona Poirrez v. France* application nr 40892/98. Avgörande den 30 september 2003.

⁵⁹ *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 12.⁶⁰ 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.⁶¹ Den generella ratificeringen innebär att medlemsstaterna i Europarådet ska välja ut minst sex sociala risker.⁶² 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.⁶³ 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

⁶⁰ Skr. 2005/06:95.

⁶¹ Utgångspunkten är en standardförmånstagare, som är en man med fru och två barn.

⁶² 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.

⁶³ 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.⁶⁴

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.⁶⁵ 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-

⁶⁴ Nickless, J. (2002). *European Code of Social Security, short guide*, Council of Europe.

⁶⁵ 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.⁶⁶ 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

⁶⁶ 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.⁶⁷ Ersättningarna ska motsvara en skälig nivå och vara högre än fattigdomströskeln⁶⁸ När det gäller arbetslöshet måste de arbetsökande under en inledande period kunna tacka nej till erbjudande om arbete som inte motsvarar kompetens utan att förlora förmåner.⁶⁹ Gällande arbetslöshetsersättningar ska utbetalningar ske under en skälig tid.⁷⁰

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.⁷¹ Många av rättigheterna är knutna till att personer utövar ekonomisk verksamhet, de flesta rättigheterna rör arbetstagarnas sociala rättigheter.⁷²

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

⁶⁷ Lind, A-S. (2009). *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionell rättslig studie*, Edita Västra Aros s. 253.

⁶⁸ Se Eurostat uträkning ”risk at poverty”.

⁶⁹ Conclusion XVIII-1 Austria. s. 20.

⁷⁰ Lind, A-S. (2009). *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionell rättslig studie*, Edita Västra Aros s. 253.

⁷² 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.⁷³

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.⁷⁴ Sammantaget innebär det att endast i de fall individen har tillräckliga resurser kan det offentliga neka att utge stöd.⁷⁵

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.

⁷³ Conslusion 2004, Lithuania s. 370. Bosättningskrav på fem år har ansett skäligt. Jämför med rörlighetsdirektivets femårsperiod.

⁷⁴ *FIDH v. France* Collective complaint nr 14/2003.

⁷⁵ 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).⁷⁶ 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.⁷⁷ 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.⁷⁸

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*

⁷⁶ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2000/C 364/01. EGT C 364/1, 18.12.2000.

⁷⁷ EU-domstolens dom *Stauder* C-29/69, ECLI:EU:C:1969:57.

⁷⁸ 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.⁷⁹ 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.⁸⁰

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.⁸¹

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

⁷⁹ 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.

⁸⁰ 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.

⁸¹ Lebeck, C. (2013). *EU-stadgan om grundläggande rättigheter: en introduktion*, Studentlitteratur i Lund.

grundläggande rättigheter i medlemsstaternas konstitutionella traditioner tolkas i samstämmighet med dessa⁸². 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.⁸³ 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.⁸⁴ 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.⁸⁵

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, rättskipning 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

⁸² EUT 2007/C 303/02.

⁸³ 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.

⁸⁴ EU-domstolens dom *Melloni*, C-399/11 2013:107, punkterna 58–59.

⁸⁵ 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.⁸⁶

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 bistånd⁸⁷ och socialt stöd⁸⁸ till boende.

I målet *Kamberaj*⁸⁹, 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

⁸⁶ Vansteenkiste, S. Shoukens, P. Monserez, L. (2011) *European union competencies in the field of social security*, Leuven.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ Kopplat till artikel 13 i europeiska sociala stadgan.

⁸⁹ EU-domstolens dom *Kamberaj* C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233.

samt om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.⁹⁰ 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 35.⁹¹ Det finns inga av-

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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.⁹²

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.

⁹² 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.¹ 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)², Europaparlamentets och Rådets förordning (EU)

¹ Artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen (FEU).

² EUT L 158/77, 30.4.2004.

nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, (förordning 492/2011)³ och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004)⁴. 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.⁵ 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.⁶ Även egenföretagaren har rätt att fritt etablera sig och tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat på samma villkor som den statens företagare.⁷

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.

³ EUT L 141/1, 27.5.2011.

⁴ EUT L 166/1, 30.4.2004.

⁵ Artikel 18 i EUF-fördraget.

⁶ Artikel 45 EUF-fördraget.

⁷ 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.⁸

Arbetstagarna ska likabehandlas när det gäller anställning, lön och övriga villkor relaterade till anställning.⁹ 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

⁸ Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund s. 60 f.

⁹ Artikel 45 i EUF-fördraget.

anställningen har upphört.¹⁰ 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.¹¹

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.¹² Det ska också vara ett verkligt och faktiskt arbete.¹³

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.¹⁴ I *Trojani*-målet, som rörde en man som arbetade för Frälsningsarmén cirka 30 timmar per vecka enligt ett individuellt

¹⁰ 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.

¹¹ Artikel 1 i förordning 492/2011.

¹² EU-domstolens dom *Lawrie-Blum*, C- 66/85, ECLI:EU:C 1986:284.

¹³ EU-domstolens dom *Levin*, C-53/81 ECLI:EU:C 1982:105.

¹⁴ 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.¹⁵

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.¹⁶

Deltidsarbete kan också ses som arbete, om det inte är av så ringa omfattning att det betraktas som marginellt och sidoordnat.¹⁷ 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.¹⁸ Gränsarbetare¹⁹, 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

¹⁵ EU-domstolens dom *Trojani* C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488.

¹⁶ EU-domstolens dom *Ninnie Orasche* C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600.

¹⁷ EU-domstolens domar *Levin*, C-53/81, ECLI:EU:C:1982:81 och *Meeusen*, C-337/97 ECLI:EU:C:1999:284.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.²⁰

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.²¹ Enligt EU-domstolens rättspraxis ska begreppet arbetstagare inte tolkas restriktivt.²²

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.²³ Det innebär att arbetstagare inom ramen för förordningen inte ska definieras nationellt, utan det är ett begrepp med EU-rättslig innebörd.²⁴ Även i rörlighetsdirektivet ska definitionen av arbetstagare ses som ett EU-rättsligt begrepp som inte får definieras nationellt.²⁵

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

²⁰ 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.

²¹ EU-domstolens dom *Nimmie Orasche* C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600.

²² EU-domstolens dom *Unger* C-75/63 ECLI:EU:C:1964:19.

²³ Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*. s. 149.

²⁴ Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*. Det är en arbetsrättslig definition.

²⁵ 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.²⁶

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.²⁷

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.²⁸ 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

²⁶ 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.

²⁷ European Commission (2014). *The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers*, Analytical report.

²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰ I fall av ofrivillig arbetslöshet behåller de uppehållsrätten om de haft en anställning längre än ett år och har anmält sig som arbetssökande.³¹ Vid kortare anställning än ett år, kan ställningen som arbetstagare behållas i sex månader.³² Regelverket för uppehållsrätt för arbetssökande är således något mer generöst än för övriga icke yrkesverksamma unionsmedborgare.³³

10.1.3 Familjemedlemmar

Fri rörlighet är grunden för att familjemedlemmarna kan flytta till en annan medlemsstat.³⁴ 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.³⁵ 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.³⁶

²⁹ Se artikel 14.1 i rörlighetsdirektivet.

³⁰ Artikel 7.3 a i rörlighetsdirektivet.

³¹ Artikel 7.3 b i rörlighetsdirektivet.

³² 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*.

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ Pennings, F. (2015). *European Social Security Law* s. 152.

³⁶ 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.³⁷

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.³⁸

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.³⁹ 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.⁴⁰ Enligt EU- domstolens rättspraxis finns också en härledd uppehållsrätt för vård- nadshavare som är tredjelandsmedborgare och underhållsskyldiga för ett barn som är unionsmedborgare.⁴¹

³⁷ European Commission (2014). *The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers*, s. 18.

³⁸ Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund.

³⁹ Artikel 3.1 i rörlighetsdirektivet.

⁴⁰ Artikel 2.2 d i rörlighetsdirektivet.

⁴¹ 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.⁴²

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.⁴³ 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 studenter⁴⁴, pensionärer⁴⁵ och övriga⁴⁶. 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

⁴² Artikel 7.1 c i rörlighetsdirektivet.

⁴³ Artikel 7.3 i förordning 492/2011.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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,

⁴⁶ 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 unionsmedborgare⁴⁷. 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.⁴⁸ Eftersom fördraget inte innebär någon harmonisering av förutsättningarna för medborgarskap är det varje medlemsstat som definierar vem som är medborgare i staten.⁴⁹ Medlemsstaterna ska ömsesidigt erkänna medborgarskap i andra medlemsstater.⁵⁰

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.⁵¹ 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.⁵² 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.⁵³ I *Trojani-målet* utvecklades förhållandet

⁴⁷ Artikel 21 EUF-fördraget. Och även tredjelandsmedborgare i vissa fall, t.ex. om de är familjemedlemmar till EU-medborgare.

⁴⁸ Artiklarna 20 och 21 i EUF-fördraget.

⁴⁹ SOU 2013:29 s. 137 f.

⁵⁰ Guild, E. Peers, S, Tomkin, J. (2014). *The EU Citizenship Directive*.

⁵¹ 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. .

⁵² EU-domstolens dom *Martinez Sala* C- 85/96, ECLI:EU:C:1998:217.

⁵³ 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.⁵⁴

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.⁵⁵ EU-domstolen har under senare år avgjort mål, exempelvis *Brey*⁵⁶, 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 Tredjelandssmedborgare

Med tredjelandssmedborgare 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. Tredjelandssmedborgare kan därför inte åberopa bestämmelserna om likabehandling i EUF-fördraget eller omfattas av artikel 18 och 21 i EUF-fördraget. Tredjelandssmedborgarna har därför en annan rättslig ställning än medborgare i EU.

⁵⁴ EU-domstolens dom *Trojani*, C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488

⁵⁵ Se exempelvis EU-domstolens domar *Bidar* C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169 och *Förster* C-158/07 ECLI:EU:C:2008:630.

⁵⁶ 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 tredjelandsmedborgare⁵⁷, 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.⁵⁸

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. Egenföretagare⁵⁹ omfattas av rätten till fri rörlighet och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Tjänsteutövare⁶⁰ omfattas inte av förordning 492/2011 men har rätt till likabehandling

⁵⁷ 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.

⁵⁸ För en utförligare redovisning av detta, se kapitel 11 i betänkandet.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.⁶¹

De tjänsteutövare⁶² 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.⁶³ Tjänsteutövaren kan även tillfälligt erbjuda och tillhandahålla tjänster i andra medlemsstater och samtidigt fortsätta att vara etablerade i ursprungsstaten.⁶⁴ Vid bedömningen av om det är fråga om en etablering eller tjänst beaktas verksamhetens utövande samt hur stadigvarande och kontinuerligt den bedrivits.⁶⁵

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 utstationeringsdirektivet⁶⁶ 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.⁶⁷ 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

⁶¹ Artikel 49 och 56 EUF-fördraget.

⁶² Artikel 54 EUF-fördraget.

⁶³ Artikel 49 i EUF-fördraget.

⁶⁴ Särskilt artiklarna 45, 49 och 56 EUF-fördraget.

⁶⁵ Artiklarna 56–62 EUF-fördraget.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.⁶⁸ 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.⁶⁹ 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”.⁷⁰ I den följande redogörelsen används uttrycket ”uppehålla sig”.

⁶⁸ Skäl 3 och 4 i rörlighetsdirektivet.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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.⁷¹ 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 underhållsskyldigt 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.⁷²

⁷¹ Artikel 6 och 6.2 i rörlighetsdirektivet. För familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare kan det krävas pass och visering för inresa och vistelse.

⁷² 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.⁷³

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.⁷⁴

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.⁷⁵ 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

⁷³ EU-domstolens dom *Teixeira*, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83.

⁷⁴ Artikel 5.1 och 5.2 i rörlighetsdirektivet. Krav på visering i enlighet med förordning 538/2001 eller i förekommande fall nationell lag.

⁷⁵ 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.⁷⁶

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.⁷⁷

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.⁷⁸ 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

⁷⁶ Artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet.

⁷⁷ Guild, E. Peers, S, Tomkin, J. (2014). *The EU Citizenship Directive* s. 124.

⁷⁸ 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.⁷⁹ 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.⁸⁰

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.⁸¹ 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.⁸²

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.⁸³ 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-

⁷⁹ Artikel 7. 3 a–d i rörlighetsdirektivet.

⁸⁰ Artikel 7 och 14.4 b i rörlighetsdirektivet.

⁸¹ Artikel 14.1 i rörlighetsdirektivet. I skäl 16 anges orimlig belastning.

⁸² 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.

⁸³ 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.⁸⁴

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.⁸⁵ Det kan vara värt att nämna att det inte finns någon skyldighet för medlemsstaterna att inrätta ett system med studiestöd.⁸⁶

Upphållsrätt efter fem år

Upphållsrätten gäller så länge de grundläggande villkoren är uppfyllda och blir permanent efter fem års sammanhängande laglig vistelse i den mottagande staten.⁸⁷ 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

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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.⁸⁸ 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.⁸⁹ Innan permanent uppehållsrätt har beviljats är medlemsstaterna inte skyldiga att bevilja andra än arbetstagare, egenföretagare och deras familjemedlemmar studiebidrag eller studielån.⁹⁰ Medlemsstaterna har inte möjlighet att införa fler villkor för uppehåll än de som anges i artikel 7 i direktivet.⁹¹

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.⁹² 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.⁹³ 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

⁸⁸ EU-domstolens dom i de förenade målen *Ziolkowski och Szeja*, C-424/10 och C-425/10 ECLI:EU:C:2011:866.

⁸⁹ Artikel 24.1 rörlighetsdirektivet.

⁹⁰ Artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet.

⁹¹ Guild, E. Peers, S, Tomkin, J. (2014). *The EU Citizenship Directive* s. 124.

⁹² 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)*.

⁹³ 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.⁹⁴

Det andra villkoret som ska vara uppfyllt för att ha uppehållsrätt är förekomsten av heltäckande sjukförsäkring.⁹⁵ 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.⁹⁶ 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.⁹⁷

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.⁹⁸ 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

⁹⁴ EU-domstolens dom *Zhu och Chen*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639.

⁹⁵ Sjukförsäkring ska i detta sammanhang förstås som hälso- och sjukvård.

⁹⁶ EU-domstolens dom *Baumbast* C-413/99, ECLI:EU:C: 2002:493.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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.⁹⁹

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.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹

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-

⁹⁹ Skäl 16 i rörlighetsdirektivet.

¹⁰⁰ EU-domstolens domar *Hoeckx* C-249/83, ECLI:EU:C:1985:139 och *Hughes* C-78/91, ECLI:EU:C:1992:331.

¹⁰¹ 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.¹⁰² 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.¹⁰³ De är ofta tillägg till de andra sociala trygghetsförmånerna och garanterar minimisättning i bostättningsstaten.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

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).

¹⁰² Artikel 3 i förordning 883/2004.

¹⁰³ Medlemsstaterna anmäler att förmånerna ska vara undantagna i bilaga X. Det ska godkännas av kommissionen och rådet.

¹⁰⁴ I Sverige är det äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer som är anmälda i bilaga X i förordning 883/2004 som särskilda avgiftsfinansierade förmåner.

¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷

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.¹⁰⁸

I avsnittet behandlas direkt och indirekt diskriminering samt vilka möjligheter det finns för medlemsstaterna att rättfärdiga diskrimineringen.

¹⁰⁶ Försäkringskassans domsnytt 2015:022.

¹⁰⁷ 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 vårdnaden 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).

¹⁰⁸ 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.^{109,110}

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

¹⁰⁹ European Commission (2014). *The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers*.

¹¹⁰ 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.¹¹¹

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.¹¹² 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.¹¹³
- 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.¹¹⁴

¹¹¹ Bernitz, U. Kjellgren, A. (2014). *Europarättens grunder*.

¹¹² Artiklarna 49 och 56 i EUF-fördraget.

¹¹³ 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.¹¹⁴ 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.¹¹⁵ 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-

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ EU-domstolens dom *O'Flynn* C-237/94, ECLI:EU:C:1996:206. Indirekt diskriminering förklaras i målet punkten 18.

¹¹⁶ 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.¹¹⁷

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.¹¹⁸

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

¹¹⁷ EU-domstolens dom *Sotgiu*, C-152/73, ECLI:EU:C:1974:13.

¹¹⁸ EU-domstolens dom *Toia*, C-237/78, ECLI:EU:C:1979:197.

skulle uppmuntra barnafödande som ett objektiva godtagbart skäl.¹¹⁹ 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.¹²⁰ Förordning 492/2011 skiljer inte mycket från den tidigare förordningen 1612/68, vilket innebär att tidigare rättspraxis avseende likabehandlingsprincipen fortfarande är av betydelse.¹²¹

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.¹²² Bestämmelsen tangerar det materiella sakområdet i förordning 883/2004.¹²³ 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 883/2004.¹²⁴ 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*

¹¹⁹ EU-domstolens dom *Geven*, C-213/05, ECLI:EU:C:2007:438.

¹²⁰ Artiklarna 6–10 förordning 492/2011.

¹²¹ Pennings, F. (2015). *European Social Security Law* s. 148.

¹²² EU-domstolens dom *Cristini*, C-32/75, ECLI:EU:C:1975:120.

¹²³ Pennings, (2015). *European Social Security Law*.

¹²⁴ EU-domstolens dom *Schmidt*, C-310/91, ECLI:EU:C:1992:321.

specialis, det vill säga att regleringen har företräde framför förordning 492/2011.¹²⁵

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 492/2011.¹²⁶

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.¹²⁷ Enligt EU-domstolens senare rättspraxis ska sociala förmåner inte tolkas restriktivt.¹²⁸ 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”.¹²⁹ EU-domstolen fastslår i målet *Even* att sociala förmåner är förmåner som inte behöver var kopplade till ett anställningsförhållande, utan kan

¹²⁵ European Commission, (2014). *The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers*.

¹²⁶ Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrükikoda s. 317 f.

¹²⁷ EU-domstolens dom *Michel* C-76/72, ECLI:EU:C:1973:46.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ 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.¹³⁰ I *Meeusen*-målet ansågs även studiemedel vara en social förmån.¹³¹

Socialt bistånd och studiemedel är inte inkluderade i sakområdet i förordning 883/2004.¹³² Krigsförmåner är uttryckligen undantagna från förordning 883/2004 och är inte heller en social förmån i förordning 492/2011.¹³³

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.¹³⁴

¹³⁰ 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.

¹³¹ EU-domstolens dom *Meeusen*, C-337/97, ECLI:EU:C:1999:284.

¹³² Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*.

¹³³ EU-domstolens dom *Even*, C-207/78, ECLI:EU:C:1979:144.

¹³⁴ 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 arbetstagare¹³⁵ samma rätt till sociala och skattemässiga förmåner som värdstatens egna medborgare.¹³⁶ Arbetstagarens familjemedlemmar omfattas av principen om likabehandling, och det kan exempelvis ge rätt för arbetstagarens barn att studera i värdstaten.¹³⁷ 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.¹³⁸

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.¹³⁹ Å andra sidan har EU-domstolen i ett annat mål fastslagit att det tyska bosättningskravet för att erhålla vårdnadsbidrag

¹³⁵ 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.

¹³⁶ Artikel 7 i förordning 492/2011.

¹³⁷ Artikel 10 i förordning 492/2011.

¹³⁸ 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.

¹³⁹ 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.¹⁴⁰

¹⁴⁰ 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.¹⁴¹

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-

¹⁴¹ EU-domstolens dom *Hartmann*, C-212/05 ECLI:EU:C:2007:437.

portionerligt.¹⁴² 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 bosättningstid.¹⁴³ 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.¹⁴⁴

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.¹⁴⁵ EU-domstolen ansåg i förevarande mål att budgethänsyn inte kan utgöra ett sakligt skäl som kan motivera en diskriminering av migrerande personer.¹⁴⁶

I andra hand invände Nederländerna att stödet syftar till att gynna den fria rörligheten för studenter och främja studier utanför

¹⁴² EU-domstolens dom *Bidar* C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169.

¹⁴³ EU-domstolens dom *Förster* C-158/07 ECLI:EU:C:2008:630.

¹⁴⁴ Artikel 16.1 i rörlighetsdirektivet.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ 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).¹⁴⁷

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.¹⁴⁸

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

¹⁴⁷ EU-domstolens dom *Kommissionen v. Nederländerna*, C-542/09, ECLI:EU:C:2012:346.

¹⁴⁸ EU-domstolens dom *Giresch* C-20/12, ECLI:EU:C:2013:411.

tillräcklig anknytning till Polen och att kravet på bosättning därför var oproportionerligt.¹⁴⁹

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 förvärvsinkomster 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.¹⁵⁰

¹⁴⁹ 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*.

¹⁵⁰ 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.¹⁵¹

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.

¹⁵¹ EU-domstolens dom *Stewart*, C-503/09, ECLI:EU:C:2011:500, punkterna 88–110.

Likabehandlingsprincipen i rörlighetsdirektivet¹⁵² är ett uttryck för den väletablerade principen om likabehandling i artikel 18 i EUF-fördraget.¹⁵³ 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.¹⁵⁴ 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 nämnades 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.¹⁵⁵ 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

¹⁵² Artikel 24 i rörlighetsdirektivet.

¹⁵³ EU-domstolens dom *Kommissionen v. Österrike*, C-75/11, ECLI:EU:C:2012:605, punkten 49.

¹⁵⁴ Artikel 16 i rörlighetsdirektivet.

¹⁵⁵ 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.¹⁵⁶

Domstolens avgörande i målet antog en delvis ny riktning i rättspraxis. Dock kan det konstateras att avgörandet följer principer från

¹⁵⁶ 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.¹⁵⁷

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.¹⁵⁸ I det aktuella målet ansågs *Dano* inte ha uppehållsrätt i Tyskland eftersom hon inte arbetat i Tyskland och hon sökte inte

¹⁵⁷ Se exempelvis EU-domstolens domar *Bidar* C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169 och *Förster* C-158/07 ECLI:EU:C:2008:630.

¹⁵⁸ 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 bostättningsstaten 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.¹⁵⁹

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

¹⁵⁹ 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.¹⁶⁰ 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.¹⁶¹

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 arbetsökande 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-

¹⁶⁰ Artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet.

¹⁶¹ 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.¹⁶²

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.

¹⁶² 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.¹⁶³ Detta mål är en av anledningarna till att Europeiska kommissionen beslutade att inleda ett överträdelseärende mot Storbritannien.¹⁶⁴ 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

¹⁶³ *Patmalniece (FC) v Secretary of State for Work and Pensions* (2011) UKSC 11, (2011) 3 All ER 1.

¹⁶⁴ 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.¹⁶⁵

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.¹⁶⁶

¹⁶⁵ EU-domstolens mål, *Kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436.

¹⁶⁶ 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)¹. En förordning är bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.² 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.³ 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

¹ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

² Artikel 288 EUF-fördraget.

³ 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.⁴ 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 3⁵ 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 gemenskapen⁶ 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.⁷

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).⁸ Sedan 2012 tillämpas dessa förordningar även i Schweiz och staterna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) (Norge, Island och Liechtenstein).⁹ 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-

⁴ Se kapitel 3, för en beskrivning av Bismarcksystemet.

⁵ EGT nr 30, 16.12.1958.

⁶ EGT L 149, 5.7.1971, s. 2.

⁷ EGT L 74, 27.3.1973, s. 1.

⁸ EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

⁹ 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 883/2004.¹⁰

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 situation¹¹ 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.

¹⁰ Artikel 87.8 i förordning 883/2004.

¹¹ 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 lagstiftningen¹² i en eller flera medlemsstater, samt deras familjemedlemmar.¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵

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.¹⁶

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

¹² 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.

¹³ Artikel 2 i förordning 883/2004.

¹⁴ Artikel 2.2 i förordning 883/2004.

¹⁵ Artikel 2 och artikel 11.3 e i förordning 883/2004.

¹⁶ EU-domstolens dom *Unger*, C-75/63 ECLI:EU:C:1964:19.

försäkrade.¹⁷ 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.¹⁸

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.¹⁹

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 883/2004.²⁰

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.²¹

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 tredje-landsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte

¹⁷ Individuellt försäkrad är en person för arbetslöshetsförmåner, se EU-domstolens dom *Kermaschek*, C-40/76 ECLI:EU:C:1976:157.

¹⁸ EU-domstolens som i de förenade målen *Hoever och Zachow*, C-245/94 och 213/94, ECLI:EU:C:1996:379.

¹⁹ 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.

²⁰ Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia s. 39.

²¹ 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 förordningar²² (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.²³ Storbritannien och Danmark är undantagna från dessa regler rörande tredjelands medborgare. Frågan vad som menas med lagligen vistas, är inte definierat i förordning 1231/2010.²⁴

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).²⁵ 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.²⁶ Det samma gäller för EES-staterna och Schweiz.²⁷ 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).

²² EUT 2010 L 344/1, 29.12.2010.

²³ 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.

²⁴ Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia.

²⁵ EGT L 124, 20.05.2003.

²⁶ Artikel 90.1 a i förordning 883/2004.

²⁷ 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.²⁸ Familjemedlemmar och efterlevande till EU/EES-medborgare omfattas av förordning 883/2004 som familjemedlemmar oavsett deras nationalitet.²⁹ Regleringen har minskat i betydelse med anledning av införandet av förordning 1231/2010.³⁰

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.³¹ För tillgång till exempelvis hälso- och sjukvård är familjemedlemmarna berättigade till förmåner i bosättningsstaten, även om annan stat är behörig och ansvarar för kostnaderna.³²

Familjemedlemmar eller efterlevande kan inte ta del av förmåner som förutsätter att de är individuellt försäkrad, som till exempel

²⁸ Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer, en normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund.

²⁹ Artikel 2.2 i förordning 883/2004.

³⁰ 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.

³¹ Artikel 1 i 1, ii förordning 883/2004.

³² Artikel 17 i förordning 883/2004.

arbetslöshetsförmåner.³³ 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.³⁴

11.1.2 Förordningens sakområden

Förordning 883/2004 ska tillämpas på all lagstiftning som rör grenar av den sociala tryggheten inom förordningens sakområden.³⁵ I förordning 883/2004 görs en uppräknig av vilka sakområden (uttrycks även som sociala risker och förmånskategorier) inom social trygghet³⁶ som ska samordnas.³⁷ 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 arbetssjukdom
- Dödsfallsersättning
- Förmåner vid arbetslöshet
- Förmåner vid förtida pensionering
- Familjeförmåner.

³³ 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.

³⁴ EU-domstolens dom i de förenade målen *Hoever and Zachow*, C-245/94 och C-312/94, ECLI:EU:C:1996:379.

³⁵ EU-domstolens dom *Hosse*, C-286/03, ECLI:EU:C:2006:125.

³⁶ 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 skönsässig bedömning av personens personliga behov och att förmånen hänför sig till någon av förordningens sakområde.

³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹

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.⁴⁰

Förordningen tillämpas på all nationell lagstiftning för social trygghet oberoende av om medlemsstatens sociala trygghetssystem är avgiftsfinansierat eller inte.⁴¹ Med lagstiftning avses en medlemsstats lagar, författningar och övriga tillämpningsbestämmelser som rör social trygghet.⁴²

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.⁴³

³⁸ EU-domstolens dom *Otte*, C-25/95, ECLI:EU:C:1996:295.

³⁹ Artikel 3.5 a och b i förordning 883/2004.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Artikel 3.2 i förordning 883/2004.

⁴² 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.

⁴³ 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.⁴⁴

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.⁴⁵

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.⁴⁶ Det är därför inte nöd-

⁴⁴ Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion – om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Tallinna Raamatutrükikoda.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.⁴⁷ Enligt förordning 883/2004 ska en person som berörs av flera medlemsstaters sociala trygghetssystem, endast omfattas av en medlemsstats lagstiftning.⁴⁸ 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.⁴⁹ 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*)⁵⁰, dels att den tillämpliga lagstiftningen är arbetsstatens lagstiftning⁵¹ (*lex loci laboris-principen*). Arbetsstatens lagstiftning gäller för både anställda och egenföretagare.⁵² Den som inte arbetar omfattas⁵³ av lagstiftningen i den med-

⁴⁷ Artiklarna 11–16 i förordning 883/2004.

⁴⁸ Artikel 11. 1, första meningen i förordning 883/2004.

⁴⁹ En annan medlemsstat kan dock i vissa lägen, på basis av sin egna nationella lagstiftning, ändå utge förmåner.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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).

⁵² 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*).⁵⁴ Bosättningsstatens lag är även tillämpligt för vissa arbetslösa personer.⁵⁵ 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.⁵⁶

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.⁵⁷

Likabehandling

I EUF-fördraget finns ett generellt förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.⁵⁸ 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.⁵⁹

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

⁵³ Eller andra länders lagstiftning enligt de speciella bestämmelserna i artikel 11.3 b–d i förordning 883/2004.

⁵⁴ Artikel 11.3 e i förordning 883/2004.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Artikel 13 i förordning 883/2004.

⁵⁷ EU-domstolens dom *Coonan*, C-110/79, ECLI:EU:C:1980:112

⁵⁸ Artikel 18 i fördraget.

⁵⁹ 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.⁶⁰ 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.⁶¹ 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.⁶²

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.⁶³ 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 rättspraxis⁶⁴ 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.⁶⁵

⁶⁰ 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.

⁶¹ Paju, J. (2012). *Introduktion till EU:s socialförsäkringsrätt*, Nordstedts Juridik s. 41.

⁶² EU-domstolens dom *Kenny*, C-1/78, ECLI:EU:C:1978:140.

⁶³ Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia s. 129.

⁶⁴ EU-domstolens dom *Toia*, C-237/78, ECLI:EU:C:1979:197.

⁶⁵ 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.⁶⁶ Principen ska dock inte inkräkta på principen om sammanläggning av försäkringsperioder.⁶⁷ Principen om likabehandling i artikel 4 i förordningen kompletteras av principen om likvärdiga förmåner.⁶⁸

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.⁶⁹ 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.⁷⁰ 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.⁷¹ 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

⁶⁶ I förordning 1408/71 fanns inte denna princip reglerad.

⁶⁷ Skäl 10 i förordning 883/2004.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia.

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.⁷²

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.⁷³ Även andra förmåner som är kontantförmåner kan exporteras. Vidare kan inte vårdförmåner exporteras.

⁷² 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.

⁷³ 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 883/2004.⁷⁴ 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.⁷⁵

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 yrkesaktiva⁷⁶ 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.⁷⁷ Den bindande effekten av bestämmelserna om tillämplig lagstiftning åsidosätter nationella villkor, som bosättningsvillkor, eller andra villkor som är relaterade till territoriet.⁷⁸ Detta innebär att en person som utför arbete i en medlemsstat, men som bor i en annan stat inte kan exkluderas från det

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ EU-domstolens dom *Ten Holder*, C-302/84, ECLI:EU:C:1986:242.

⁷⁸ 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.⁷⁹ 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 deltidsarbetande 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.⁸⁰ 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 1408/71.⁸¹

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

⁷⁹ 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.

⁸⁰ EU-domstolens dom *Kits van Heijningen* C-2/89, ECLI:EU:C:1990:183.

⁸¹ 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.⁸²

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.⁸³ 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-

⁸² EU-domstolens dom *Molenaar*, C-160/96, ECLI:EU:C:1998:84 Se även Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia.

⁸³ 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.⁸⁴

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.⁸⁵ 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

⁸⁴ EU-domstolens dom *von Chamier-Glisczinski* C-208/07, ECLI:EU:C:2009:255.

⁸⁵ 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.⁸⁶ 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

⁸⁶ 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.⁸⁷

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.⁸⁸ 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 procent⁸⁹ 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.⁹⁰ Det är varje enskild medlemsstat som avgör vem som ska betraktas som offentligt anställd.⁹¹

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 sällanhemvändare⁹² 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-

⁸⁷ EU-domstolens dom *Franzén m.fl.* C-382/13, ECLI:EU:C:2015:261.

⁸⁸ Artikel 11.3 b i förordning 883/2004.

⁸⁹ När det gäller det marginella arbetet med ett riktvärde på 5 procent följer det av Kommissionens praktiska vägledning.

⁹⁰ Artikel 13.4 förordning 883/2004.

⁹¹ Artikel 1 d i förordning 883/2004. Artikel 13.2 d i förordning 1408/71.

⁹² 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.⁹³ 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.⁹⁴

Det finns en rekommendation från Administrativa kommissionen⁹⁵ 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.⁹⁶

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.⁹⁷

11.2.6 Tillämplig lagstiftning för flygpersonal

Bedömningen av tillämplig lag för flygpersonal anges i artikel 11.5 i förordning 883/2004.⁹⁸ Arbete som innebär att en medlem av flyg- eller kabinbesättningen utför tjänster som rör passagerar- eller gods-

⁹³ Artikel 11.3 c och artikel 65 i förordningen.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ Se beskrivning av Administrativa kommissionen i kapitel 3.

⁹⁶ 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).

⁹⁷ Artikel 11.3 d i förordning 883/2004. Se även EU-domstolens dom *Adanez-Vega*, C-372/02 ECLI:EU:C:2004:705.

⁹⁸ 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 operatören⁹⁹ 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.¹⁰⁰

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.¹⁰¹ 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.¹⁰² 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.¹⁰³

Det finns dock särskilda övergångsbestämmelser, där huvudregeln är att de nya reglerna inte tillämpas på personer som anställdes före den 28 juni 2012.¹⁰⁴ Det som kan bidra till ett problem för tillämparen är att bestämmelsen om stationeringsort inte kom att

⁹⁹ Operatören avser flygbolaget eller arbetsgivaren.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Artikel 13 i förordning 883/2004.

¹⁰² Europeiska Kommissionen, (2013) *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller inom Europeiska unionen, Europeiska Ekonomiska samarbetet och Schweiz* s. 34.

¹⁰³ Artikel 11.5 i förordning 883/2004.

¹⁰⁴ 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 2013¹⁰⁵ och för Schweiz den 1 januari 2015.¹⁰⁶

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.¹⁰⁷ 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.¹⁰⁸

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

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ Artikel 11.4 i förordning 883/2004.

¹⁰⁸ 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 1408/71.¹⁰⁹ Det gällde framför allt de personer som permanent slutat eller tillfälligt¹¹⁰ 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.¹¹¹ 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

¹⁰⁹ Paju, J. (2012). *Introduktion till EU:s socialförsäkringsrätt*, Nordstedts Juridik s. 48 f.

¹¹⁰ Se även EU-domstolens dom Kuusijärvi, C-275/96, ECLI:EU:C:1998:279.

¹¹¹ 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*-målet¹¹² 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.¹¹³ Förordningen innebär även att de som gör förvärvsavbrott utan att erhålla kontantförmåner ska omfattas av bosättningsstatens lagstiftning.¹¹⁴ 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.

¹¹² Se EU-domstolens dom *Kuusijärvi*, C-275/96, ECLI:EU:C:1998:279.

¹¹³ Jämför särskilt den svenska föräldrapenning, där det finns möjlighet till att ta ut förmånen i olika omfattning och under olika lång tid.

¹¹⁴ 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*.^{115, 116}

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.¹¹⁷

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.

¹¹⁵ Artikel 1 (j) och (k) i förordning 883/2004.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ 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.¹¹⁸

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.¹¹⁹ 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.¹²⁰

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

¹¹⁸ Artikel 11.1 i förordning 987/2009. För studenter är en viktig faktor från vilken medlemsstat man har sina inkomster.

¹¹⁹ Artikel 11.2 i förordning 987/2009.

¹²⁰ EU-domstolens dom *Wencel*, C-589/10, ECLI:EU:C:2013:303.

Tyskland. EU-domstolen resonerar om kriterierna i artikel 11 i förordning 987/2090 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.¹²¹

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.¹²² 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.¹²³ 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.¹²⁴

¹²¹ EU-domstolens dom *I mot Health Service*, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291.

¹²² 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.

¹²³ Artikel 12 i förordning 883/2004.

¹²⁴ 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.¹²⁵

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.¹²⁶ 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.¹²⁷

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,¹²⁸
- Är anställd hos en arbetsgivare som normalt bedriver sin verksamhet i den medlemsstaten,¹²⁹

¹²⁵ Artikel 71 i förordning 883/2004. Se även EU-domstolens dom *Romano*, C-98/80, ECLI:EU:C:1992:368.

¹²⁶ Artikel 12 i förordning 883/2004.

¹²⁷ Se artikel 12.2 förordning 883/2004 för egna företagare.

¹²⁸ 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).

¹²⁹ 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.¹³⁰ Om anställningsförhållandet inte består kan inte utsändningsreglerna tillämpas och personen kommer enligt huvudregeln att omfattas av lagstiftningen i den stat som arbetet utförs.^{131, 132}

¹³⁰ EU-domstolens dom *Manpower*, C-35/70, ECLI:EU:C:1970:120.

¹³¹ 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).

¹³² 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.¹³³ För att bedöma om arbetet utförs för arbetsgivarens räkning kan följande tas i beaktande:¹³⁴

- 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.¹³⁵ Kriteriet att verksamheten ska bedrivas i betydande omfattning konstaterades av EU-domstolen i *Fitzwilliam*-målet.¹³⁶ 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-

¹³³ AK beslut nr 181.

¹³⁴ AK beslut nr 2.

¹³⁵ I förordning 1408/71 talas om *huvudsaklig verksamhet* i stället för *normalt bedriver sin verksamhet*.

¹³⁶ 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.¹³⁷ Kriterierna måste anpassas till arbetsgivarens särdrag och arten av den verksamhet som bedrivs.¹³⁸ 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.¹³⁹ 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.

¹³⁷ 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 uppräknning 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.

¹³⁸ Artikel 14 .2 i förordning 987/2004.

¹³⁹ 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.¹⁴⁰

Inte ersätta någon annan

För att utsändningsreglerna ska gälla ska den som blir utsänd inte ersätta någon annan tidigare utsänd person.¹⁴¹

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.¹⁴²

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

¹⁴⁰ AK beslut nr 2.

¹⁴¹ Artikel 12.1 i förordning 883/2004.

¹⁴² 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.¹⁴³ 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.¹⁴⁴

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.¹⁴⁵ 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,

¹⁴³ AK beslut nr A2.

¹⁴⁴ Artikel 14. 4 i förordning 987/2009.

¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶ Det är möjligt för medlemsstaterna att komma överens om undantag.¹⁴⁷

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*.¹⁴⁸ Det är den plats där företagets väsentliga beslut fattas och där dess centrala förvaltningsfunktioner utförs.¹⁴⁹ 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.¹⁵⁰

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.¹⁵¹

¹⁴⁶ AK rekommendation nr U2.

¹⁴⁷ Dispensregeln i artikel 16 i förordning 883/2004.

¹⁴⁸ Artikel 13.1 b i förordning 883/2004.

¹⁴⁹ Artikel 14.5 a i förordning 987/2009.

¹⁵⁰ Europeiska Kommissionen (2013). *Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller inom Europeiska unionen, Europeiska Ekonomiska samarbetet och Schweiz* s. 33.

¹⁵¹ 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.¹⁵²

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.¹⁵³

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.¹⁵⁴ I detta fall är inte förordning 987/2009 tydlig, men EU:s territorium inkluderar i detta fall även EES och Schweiz.¹⁵⁵

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.¹⁵⁶ 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.

¹⁵² Artikel 13.1 iii, förordning 883/2004.

¹⁵³ Artikel 13.1 b. iv, i förordning 883/2004.

¹⁵⁴ Artikel 14.11 i förordning 987/2009.

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ 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.¹⁵⁷ För att kunna fastställa tillämplig lagstiftning ska berörda institutioner beakta den situation som kan förväntas uppstå under de följande tolv månaderna.¹⁵⁸

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.¹⁵⁹ 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.¹⁶⁰

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 883/2004.¹⁶¹ 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

¹⁵⁷ Artikel 14.9 i förordning 987/2009.

¹⁵⁸ Artikel 14.10 i förordning 987/2009.

¹⁵⁹ Artikel 13.1 i förordning 883/2004.

¹⁶⁰ Jämför artikel 13.1 i förordning 883/2004.

¹⁶¹ 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.¹⁶² 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.

¹⁶² 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.¹⁶³

11.4 Förordningens sakområden¹⁶⁴

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*¹⁶⁵, *Jauch*¹⁶⁶ och *Kommissionen mot rådet och parlamentet*¹⁶⁷ är exempel på förhandsav-

¹⁶³ 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*.

¹⁶⁴ Nedanstående avsnitt bygger delvis på till utredningen inlämnat underlag av universitetslektor Jaan Paju, Juridiska institutionen, Stockholms universitet.

¹⁶⁵ EU-domstolens dom i *Molenaar*, C-160/96, ECLI:EU:C:1998:84.

¹⁶⁶ EU-domstolens dom i *Jauch*, C-215/99, ECLI:EU:C:2000:698.

¹⁶⁷ 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 sjukes och eventuella familjemedlemmars generella levnadsnivå”.¹⁶⁸ 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

¹⁶⁸ 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.¹⁶⁹

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (patientrörlighetsdirektivet)¹⁷⁰ 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

¹⁶⁹ EU-domstolens dom, *Kobll*, C-158/96, ECLI:EU:C:1998:171 och *Decker*, C-120/95, ECLI:EU:C:1998:167.

¹⁷⁰ 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.”¹⁷¹

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 883/2004.¹⁷² 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.

¹⁷¹ EU-domstolens dom *Kuusijärvi*, C-275/96, ECLI:EU:C:1998:279, punkten 65.

¹⁷² 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.¹⁷³ 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.¹⁷⁴ 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.¹⁷⁵ Exempelvis kan den nationella lagstiftningen för efterlevandepension kräva att en person ska vara försäkrad

¹⁷³ Artikel 51 förordning 883/2004.

¹⁷⁴ Artikel 57 förordning 883/2004.

¹⁷⁵ 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.¹⁷⁶ 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.^{177,178} 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.¹⁷⁹

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.

¹⁷⁶ Artikel 52.1 a) i förordning 883/2004

¹⁷⁷ Artikel 52 i förordning 883/2004.

¹⁷⁸ 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.

¹⁷⁹ 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.¹⁸⁰ 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.¹⁸¹ 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.¹⁸²

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

¹⁸⁰ Artikel 36 i förordning 883/2004.

¹⁸¹ 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.

¹⁸² 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.¹⁸³ 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.¹⁸⁴ 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.¹⁸⁵

Sammanläggning av perioder

För arbetslöshetsförmåner finns i artikel 61 i förordning 883/2004 särskilda bestämmelser för sammanläggning av försäkringsperioder¹⁸⁶, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare¹⁸⁷. Sådana perioder som är intjänade i en annan EU/EES-stat

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ EU-domstolens dom *Campana*, C-375/85, ECLI:EU:C:1987:253; EU-domstolens dom *Knoch*, C-102/91, ECLI:EU:C:1992:303.

¹⁸⁵ Pennings, F. (2015). *European Social Security Law*, Intersentia s. 181.

¹⁸⁶ 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.

¹⁸⁷ 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.¹⁸⁸

Av målet *Frangiamore*¹⁸⁹ 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.¹⁹⁰

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.¹⁹¹ 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.¹⁹² Underförstått antas att förutsättningarna för en

¹⁸⁸ Artikel 61.1 andra stycket i förordning 883/2004.

¹⁸⁹ EU-domstolens dom i mål *Frangiamore*, C-126/77, ECLI:EU:C:1978:187.

¹⁹⁰ European Commission (2011). *Explanatory notes on modernised social security coordination*.

¹⁹¹ Artikel 61.2 i förordning 883/2004.

¹⁹² 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 bosättningsstat.

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.¹⁹³

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.¹⁹⁴

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.¹⁹⁵ 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-

¹⁹³ 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.

¹⁹⁴ Devetzi, S. (2009). ”The coordination of Family Benefits by Regulation 883/2004”, *European Journal of Social Security*, volume 11, 1-2.

¹⁹⁵ Artikel 68 i förordning 883/2004 och artikel 58 i tillämpningsförordning 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.¹⁹⁶ 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.¹⁹⁷

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-

¹⁹⁶ 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.

¹⁹⁷ 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.¹⁹⁸

- 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.¹⁹⁹ 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.²⁰⁰

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.

¹⁹⁸ Artikel 70.2 i förordning 883/2004.

¹⁹⁹ Tidigare artikel 39 och 18.

²⁰⁰ 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 förordningar¹ 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 trygghetssystemen² 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.^{3, 4}

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.⁵ 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

¹ EUT 2010 L 344/1, 29.12.2010.

² EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

³ EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

⁴ 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.⁴ 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.

⁵ Skäl 1 i förordning 1231/2010.

för att utvidga personkretsen eftersom artikeln är begränsad till unionsmedborgare.⁶ 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 2003.⁷ Syftet med förordning 859/2003 var att utsträcka de rättigheter som medborgaren i en medlemsstat får genom förordning 1408/71⁸ 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.⁹ 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 2011.¹⁰ Förordning 1231/2010 är endast tillämplig i de fall tredjelandsmedborgaren omfattats av lagstiftningen i en medlemsstat och sedan flyttar inom unionen.¹¹ 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

⁶ 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.

⁷ EGT L 124, 20.05.2003.

⁸ 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.

⁹ Protokollen till Amsterdamfördraget.

¹⁰ EUT 2010 L 344/1, 29.12.2010.

¹¹ 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.¹² 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.¹³

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.¹⁴

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.¹⁵ Förordning 859/2003 eller förordning 1231/2010 är inte bindande för Schweiz eftersom dessa inte tas upp i avtalet mellan EU medlemsstater och Schweiz.¹⁶

¹² Artikel 90.1 a i förordning 883/2004.

¹³ 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.

¹⁴ Artikel 3 i nordiska konventionen. Se även prop. 2012/13:31, s. 16.

¹⁵ Artikel 3 i nordiska konventionen.

¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸

Inom EU är det främst unionsmedborgare som garanteras rätt till fri rörlighet och vistelse i annan medlemsstat.¹⁹ 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-avtalet²⁰ som garanterar medborgare i Norge, Island och Liechtenstein samma rättigheter som unionsmedborgare. Detsamma gäller för schweiziska medborgare genom fri rörlighetsavtalet för Schweiz.²¹ Avtalen är knutna till förordning 883/2004 för att underlätta den fria rörligheten för dessa personer.

¹⁷ Artikel 216 i EUF-fördraget.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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).

²⁰ 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.

²¹ 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 bostättningsstaten. 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.²²

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.²³ 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.²⁴ EES-staterna har inte inflytande över beslutsprocessen kring ny lagstiftning, eftersom de inte är representerade i Europaparlamentet eller rådet. När det antas nya

²² 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.

²³ Schweiz är fortfarande medlem i Efta.

²⁴ EES-staterna har även accepterat Schengen avtalet.

EU-rättsakter är en förutsättning att dessa införlivas i EES-avtalet.²⁵ 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.²⁶ Efta-domstolen är behörig att lämna förhandsavgörande på begäran av nationella domstolar när det gäller tolkning av EES-avtalet.²⁷

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.²⁸

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.²⁹

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*).³⁰ 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

²⁵ Artikel 102 i EES-avtalet.

²⁶ Europeiska Ekonomiska samarbetsområdet Schweiz och Norden, Faktablad om EU (2016).

²⁷ Se artikel 108.2 EES-avtalet.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ 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.³¹

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.³² Förordning 883/2004 är från den 1 april 2012 tillämplig för Schweiz.³³ 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 883/2004.³⁴

Förordning 1231/2010³⁵ 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)³⁶ 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.³⁷ Artikel 9 i FMP-avtalet garanterar likabehandling av sociala förmåner och skatte-

³¹ Artikel 24 bilaga I, FMP-avtalet.

³² Enligt artikel 8 FMP och bilaga II i FMP-avtalet. Se även EU-domstolens dom *Bergström* C-257/10, ECLI:EU:C:2011:839.

³³ 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.

³⁴ Artikel 20 FMP-avtalet och artikel 8 i förordning 883/2004.

³⁵ 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.

³⁶ EUT, L 88, 4.4.2011, p. 45–65.

³⁷ 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.³⁸

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.³⁹ Inom ramen för associeringen finns ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.⁴⁰

Det inrättades även ett associeringsråd med befogenhet att besluta och lämna rekommendationer för att genomföra avtalets mål.⁴¹ Det kompletterades med ett tilläggsprotokoll, som trädde i kraft 1972.

År 1980 antog Associeringsrådet tilläggsprotokoll 3/80⁴² 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.⁴³ 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.⁴⁴

Akdas-målet rörde en turkisk medborgare som enligt associeringsavtalet kunde exportera särskilda icke avgiftsfinansierade kontant-

³⁸ 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.

³⁹ Artikel 12 i Ankara-avtalet.

⁴⁰ Artikel 9 i Ankara-avtalet.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ Artikel 39 i tilläggsprotokollet.

⁴⁴ 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.⁴⁵

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.⁴⁶ Förslaget för Turkiet och San Marino täcker in alla förmånerna i förordning 883/2004.⁴⁷ En stor skillnad i förslaget för

⁴⁵ EU-domstolens dom Akdas, C-485/07, ECLI:EU:C:2011:346.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.⁴⁸

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.⁴⁹ 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.⁵⁰ 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.⁵¹ 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.⁵²

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.⁵³ Dessa omfattar Israel, Maghreb-länderna, Egypten, Jordanien och Libanon. Dessa har trätt i kraft under 2000-talet. Sverige har godkänt avtalen.⁵⁴ Avtalen skiljer sig åt.

Vissa av avtalen reglerar samordning inom det sociala trygghetsområdet. Avtalen slutna med Tunisien⁵⁵, Marocko⁵⁶, Algeriet⁵⁷, Israel⁵⁸

(Montenegro). I Montenegro-avtalet stadgas när det gäller familjebidrag att arbetsstagaren ska få familjebidrag till familjemedlemmar bosatta inom unionen.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Rådets beslut av den 21 oktober 2010 EUT L 306/2010.

⁵² 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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).

⁵⁵ Beslut 98/238/EC EGT L 97/1, 30.3.1998. Artiklarna 65 och 67 i Europa-avtalet med Tunisien.

⁵⁶ 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.⁵⁹ 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.⁶⁰

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.⁶¹ 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-

⁵⁷ Beslut 2005/690/EC, EUT L 265/1 10.10.2005. Artiklarna 39 och 40 i avtalet med Algeriet.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ EU-domstolens domar *Echouikh* C-336/05, ECLI:EU:C: 2006:394 och *El Youssfi* C-276/06 ECLI:EU:C:2007:215.

område.⁶² 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.⁶³ 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.⁶⁴

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.⁶⁵ 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.⁶⁶

⁶² EU-domstolens dom El Youssfi C-276/06 ECLI:EU:C:2007:215.

⁶³ EU-domstolens dom *Mesbah*, C-179/98, ECLI:EU:C:1999:549.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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.⁶⁷

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)⁶⁸, 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 medlemsstat⁶⁹, rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal⁷⁰, rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 för tredjelandsmedborgare sin resa och vistelse för anställning som säsongarbetare⁷¹, rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening⁷², rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (blåkortsdirektivet)⁷³, rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte⁷⁴ och

⁶⁷ 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.

⁶⁸EUT L 337, 20.12.2011, s. 9–26.

⁶⁹ EUT L 343, 23.12.2011, p. 1–9.

⁷⁰ EUT L 157, 27.5.2014, s. 1–22.

⁷¹ EUT L 94, 28.3.2014, s. 375–390.

⁷² EUT L 251, 3.10.2003, s. 12–18.

⁷³ EUT L 155, 18.6.2009, s. 17.

⁷⁴ EUT L 289, 3.11.2005, p. 15–22.

rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.⁷⁵ 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.⁷⁶

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)⁷⁷, rådets förordning (EG) nr 343/2003

⁷⁵ EUT L 16, 23.1.2004.

⁷⁶ Prop. 2013/14:83 s. 35.

⁷⁷ 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 skyddsgrundsdirektivet⁷⁸ antogs 13 december 2011 och 26 juni 2013 antogs det omarbetade asylprocedurdirektivet⁷⁹, det omarbetade mottagandedirektivet⁸⁰, den omarbetade Dublinförordningen⁸¹ och den omarbetade Eurodacförordningen.⁸²

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.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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.

⁸² 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.⁸³ 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.⁸⁴ 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.⁸⁵ 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

⁸³ Skäl 6 i direktiv 2004/83/EG.

⁸⁴ Artikel 2 i det omarbetade direktivet, 2011/95/EU.

⁸⁵ Artikel 26 i det omarbetade direktivet 2011/95/EU.

skyddsgrundsdirektivet.⁸⁶ Kommissionen presenterade samma dag ett förslag om ett reviderat mottagandedirektiv.⁸⁷

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.⁸⁸ 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.⁸⁹ En person som får uppehållstillstånd får ett bevis i form av ett uppehållstillståndskort.⁹⁰ I denna handling kan även uppgifter om arbetstillstånd föras in.⁹¹

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

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Europeiska kommissionen (2016). Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, KOM 2016 (465).

⁸⁸ Artiklarna 3.1 a–c i direktivet.

⁸⁹ Artikel 11 a i direktivet om ett ansökningsförfarande. Framgår i svensk rätt i 2 kap. 4 § UtlL.

⁹⁰ Enligt förordning 1030/2002.

⁹¹ 5 kap. 10 § utlänningsförordningen.

unionsrätten eller nationell rätt och har tillstånd att arbeta här och har ett uppehållstillstånd, utfärdat i enlighet med förordning 1030/2002⁹², har rätt till likabehandling. Direktivet har alltså bestämmelser som medför att tredjelandsmedborgare likabehandlas med värdstatens arbetstagare.⁹³ 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.⁹⁴ 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.^{95, 96} 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.⁹⁷ 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

⁹² 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.

⁹³ Artikel 3.1 a–c i direktiv 2011/98/EU.

⁹⁴ Artikel 3.2 i direktiv 2011/98/EU.

⁹⁵ Artikel 12.1 i direktiv 2011/98/EU.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Artikel 12.2 b 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.⁹⁸ 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.⁹⁹ 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.¹⁰⁰ 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.

⁹⁸ Artikel 12.4 i direktiv 2011/98/EU.

⁹⁹ Skäl 24 i direktiv 2011/98/EU. Se även prop. 2013/14:153, s. 38

¹⁰⁰ Artikel 18.3 i direktiv 2014/66/EU.

I Migrationsverkets instruktion anges att Migrationsverket är kontaktmyndighet för informationsutbyte som gäller direktivet.¹⁰¹

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.¹⁰² 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

¹⁰¹Förordning om ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket. SFS 2016:1245.

¹⁰² Artikel 2.1 i direktiv 2014/36/EU.

utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.¹⁰³ 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.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵ Direktivet har genomförts i svensk rätt genom införandet av bestämmelser i 5 kap. 3 § UtlL.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷

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.¹⁰⁸

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Jämför artikel 7 i Europeiska unions stadga om de grundläggande rättigheterna. Även artikel 8 i Europakonventionen.

¹⁰⁵ Artikel 7.1 a–c i direktiv 2003/86/EU.

¹⁰⁶ I lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av att få uppehållstillstånd i Sverige finns vissa begränsningar av familjeåterförening.

¹⁰⁷ 5 kap. 17 a och 17 b §§ UtlL och prop. 2005/06:72 s. 31.

¹⁰⁸ 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. UtlL, 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.¹⁰⁹

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.¹¹⁰ 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.¹¹¹ Ett beviljat EU-blåkort har en giltighetstid på mellan ett och fyra år.¹¹² 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.¹¹³ Det kan även återkallas vid arbetslöshet som överstiger tre månader eller om personen bli arbetslös vid flera tillfällen under giltighetstiden.^{114 115} 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.¹¹⁶ När det gäller social tryggheten åsyftas de områden av den sociala tryggheten som framgår i förordning 883/2004.¹¹⁷ 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

¹⁰⁹ Artikel 1 i direktiv 2009/50/EU. Se 6 a kap. 10 § UtlL.

¹¹⁰ Uppgift från Migrationsverket.

¹¹¹ Artikel 5 i direktiv 2009/50/EU. Se 6 a kap. 1 § UtlL.

¹¹² Artikel 7.2 i direktiv 2009/50/EU. Se 6 a kap. 5 § UtlL.

¹¹³ Artikel 9.1 d direktiv 2009/50/EU.

¹¹⁴ Artikel 13 i direktiv 2009/50/EU. 6 a kap. 12 § UtlL.

¹¹⁵ Direktivet är genomfört i svensk rätt, se 6 a kap. UtlL.

¹¹⁶ Artikel 14 i direktiv 2009/50/EU. Se artikeln för fullständig lista.

¹¹⁷ 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.¹¹⁸

12.3.7 Forskardirektivet

Forskardirektivet¹¹⁹ 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.¹²⁰ 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 883/2004.¹²¹ Dessa bör under sin vistelse beviljas samma sociala och ekonomiska rättigheter som medborgarna

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ Se även prop. 2007/08:74.

¹²⁰ Artiklarna 3.1 och 3.2 i direktiv 2005/71/EG.

¹²¹ Artikel 12 i direktiv 2005/71/EG.

i den mottagande medlemsstaten.¹²² 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.¹²³ 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.¹²⁴

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 2018.¹²⁵

¹²² Skäl 15 och 16 i direktiv 2005/71/EG.

¹²³ Skäl 16 i direktiv 2005/71/EG.

¹²⁴ 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.

¹²⁵ 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 tredjelandsmedborgare¹²⁶ 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 uppehållstillstånd¹²⁷ 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.¹²⁸ 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.¹²⁹ 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.¹³⁰ 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.¹³¹ 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

¹²⁶ 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.

¹²⁷ Enligt direktivet är det inte ett krav på permanent uppehållstillstånd men enligt UtL.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ Den kortare tiden är max sex månader i följd och inte mer än sammanlagt tio månader.

¹³⁰ Artikel 4 i direktiv 2003/109/EG. Se 5 a kap. 1 § och 1 a § UtL.

¹³¹ Artikel 5 i direktiv 2003/109/EG. Se 5 a kap. 2 § UtL.

en lämplig bostad finns. Försörjningskravet kan styrkas med anställningsbevis eller bankkontoutdrag.¹³² 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.¹³³ 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.¹³⁴

Om ansökan som varaktigt bosatt beviljas, utfärdas ett EU-uppehållstillstånd.¹³⁵ 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.¹³⁶ 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.¹³⁷

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 inskränkningar¹³⁸ Enligt artikel 11.4 i direktivet

¹³² Prop. 2005/06:77 s. 166.

¹³³ 3 § HSL. Se även prop. 2005/06:77 s. 144 ff.

¹³⁴ Prop. 2005/06:77 s. 146.

¹³⁵ Artikel 9 i direktiv 2003/109/EG.

¹³⁶ Artikel 12 i direktiv 2003/109/EG.

¹³⁷ 5 a kap. 6 § UtL. Se även prop. 2013/14:83, s. 34.

¹³⁸ 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.¹

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)² 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

¹ 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.

² 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)³ 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 883/2004.⁴

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.⁵

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

³ EUT 2010 L 344/1, 29.12.2010. Se även EU-domstolens dom *Thévenon*, C- 475-93, ECLI:EU:C:1995:371.

⁴ Artikel 8 i förordning 883/2004.

⁵ 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)⁶
- 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).

⁶ Enligt förordning (1992:996) och förordning (1994:320) om tillämpningen av konventionen den 30 mars 1978 mellan Sverige och Jugoslavien ska konventionen och tillämpningsöverenskommelse 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).⁷ 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 102.⁸ 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.⁹

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

⁷ Avtalet gäller numera bara avseende Isle of Man och Kanalöarna, vilka inte är med i EU, samt för vissa förmåner från tiden före 1994.

⁸ ILO konvention nr 102 om minimistandard för social trygghet antagen i Genève den 28 juni 1952.

⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹

¹⁰ 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.

¹¹ 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*).¹²

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

¹² 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.¹³ 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 tilläggspension. 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 lagstiftning¹⁴.

¹³ 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.

¹⁴ 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.¹⁵

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.

¹⁵ Det gäller även i SFB i dag.

13.2.1 Den nordiska samarbetsöverenskommelsen

Den nordiska samarbetsöverenskommelsen från 1962 kallas även Helsingforsavtalet.¹⁶ 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.¹⁷ Det är enbart ett fåtal bestämmelser som anger tydliga rättsliga förpliktelser för länderna.¹⁸ 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.¹⁹ År 1971 genomfördes ändringar i den nordiska samarbetsöverenskommelsen, där det beslutades att införa ett formellt regeringssamarbete i form av Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet.²⁰

De nordiska länderna kan fortsätta att utveckla det nordiska samarbetet i förhållande till EU.²¹ I den nordiska samarbetsöverenskommelsen anges att närmare bestämmelser om samarbete kan meddelas i särskilda överenskommelser.²²

¹⁶ 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).

¹⁷ Prop. 1995/96:33 s. 1.

¹⁸ Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund s. 24.

¹⁹ Se avtalet som undertecknades 23 mars 1962 och trädde i kraft 1 juli samma år. SÖ 1962:14.

²⁰ Se överenskommelsen som undertecknades den 13 februari 1971 (SÖ 1971:12). Se även betänkandets bakgrund för förklaring av Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet.

²¹ Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund s. 23. Tidigare EEG.

²² 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.²³ 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 infört som förordning medan i Sverige har den inte aktualiserats i lagstiftning.²⁴

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.²⁵ 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.²⁶ 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.²⁷

²³ Artiklarna 14–16 i samarbetsöverenskommelsen.

²⁴ Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund s. 25. Se även prop. 1971:15.

²⁵ Artikel 15 Helsingforsavtalet. Se även prop. 1995/96:33 s. 7.

²⁶ Stoor, H. (2015). "Får Norden vara bättre? Den nordiska biståndskonventionen och EU-rätten", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr 2/2015.

²⁷ 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.²⁸ Vidare framgår att de nordiska regeringarna i europeiska och annat internationellt samarbete har ett ansvar för att tillvarata gemensamma intressen och värderingar.²⁹ 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.³⁰ I 1994 års anslutningsakt, som inte är rättsligt bindande, finns en förklaring om att de avtalsslutande parterna som medlemmar av unionen avser att fortsätta sitt nordiska samarbete i full överensstämmelse med gemenskapsrätten och andra bestämmelser i Maastrichtfördraget.³¹ Det kan här noteras att Norden inte har en motsvarande regel som den som gäller för Beneluxområdet³². 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.³³ Dock finns en

²⁸ Artikel 1 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen.

²⁹ Artikel 33 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen.

³⁰ NOU 2012:2, s. 753; se även Nordiska ministerrådet lagstiftningskonferens 2010.

³¹ EGT 1994 L 1/3. SÖ 1993:24.

³² Se vidare i not 22.

³³ 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.³⁴

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.³⁵

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.³⁶ Länderna ska även utveckla samarbetet rörande hälso- och sjukvård.³⁷

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 gemenskapen³⁸. Därför antogs en ny nordisk konvention 2003 som hade en tydligare koppling till förordning 1408/71.³⁹ År 2012 antogs en ny nordisk konvention eftersom det fanns ett behov av att förtydliga

³⁴ Artikel 351 EUF-fördraget.

³⁵ Artikel 351 EUF-fördraget. Se även Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund s. 55.

³⁶ Artikel 15 i nordiska samarbetsöverenskommelsen.

³⁷ Artikel 16 i nordiska samarbetsöverenskommelsen.

³⁸ EGT L 149, 5.7.1971, s. 0002–0050.

³⁹ Den nordiska konventionen av den 18 augusti 2003, SFS 2004:114.

och anpassa den nordiska konventionen till de nya förordningarna 883/2004 respektive 987/2009.⁴⁰

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.⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³ 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.⁴⁴

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

⁴⁰ Den nordiska konventionen av den 12 juni 2012. Lag (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet. Se Prop. 2012/13:31.

⁴¹ Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund s. 79.

⁴² Danmark har ett undantag.

⁴³ Nordiska ministerrådet, *Gränshinder i Norden på social- och arbetsmarknadsområdet*, Nord 2012:002.

⁴⁴ Artikel 11 respektive 12 i nordiska konventionen. Sr även prop. 2012/13:31 s. 21 f.

annat intyg.⁴⁵ 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.⁴⁶

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*⁴⁷

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.⁴⁸ 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.⁴⁹ 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

⁴⁵ Detta gäller även familjemedlemmar och efterlevande.

⁴⁶ Wenander, H. (2014). *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund s. 77 ff.

⁴⁷ Lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster. SÖ 1996:21.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.⁵⁰

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.⁵¹ Denna generella överenskommelse kompletteras av specifika bestämmelser i särskilda avtal. I de särskilda avtal finns bestämmelser om erkännande av yrkeskvalifikationer från andra nordiska länder.⁵² Därutöver finns en nordisk överenskommelse om myndighetssamarbete i fråga om yrkesinriktad rehabilitering och arbetsmarknadsutbildning.⁵³

Pensionsrätt

Det finns en nordisk överenskommelse om samordning av pensionsrätt enligt statliga pensionsordningar. Den är ett komplement till förordning 883/2004.⁵⁴

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.

⁵⁰ Nordiska ministerrådets vägledande kommentarer Tema Nord 1996:620 s. 10.

⁵¹ Artikel 14 nordiska samarbetsöverenskommelsen. SÖ 1982:88 och prop. 1982/83:5.

⁵² 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.

⁵³ SÖ 1993:3.

⁵⁴ 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 1966.⁵⁵ Wienkonventionen om konsulära förbindelser har ratificerats av Sverige 1976.⁵⁶ 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.⁵⁷ 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.⁵⁸ Wienkon-

⁵⁵ Prop. 1966:148 och SÖ 1967:1.

⁵⁶ Lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

⁵⁷ Artikel 48 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser; 2 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

⁵⁸ 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.⁵⁹

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.⁶⁰

⁵⁹ Hessmark, L-G. mf.l. *Socialförsäkringsbalken, en kommentar, avdelning A*.

⁶⁰ 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)¹ 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)². Även Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (patientrörlighetsdirektivet)³ behandlas ingående. Tonvikt läggs vid gränsöverskridande vård i de fall Sverige är behörig stat.⁴

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.

¹ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

² EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

³ EUT L 88, 4.4.2011, s. 45-65.

⁴ 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.⁵ 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).⁶ 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 vård sökande, 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 ...”⁷. 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.⁸ Direktivet har införlivats i svensk lag genom lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i

⁵ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁶ EU-domstolens dom *Smits och Peerbooms*, C-157/99 ECLI:EU:C:2001:404.

⁷ Recit 10 i patientrörlighetsdirektivet.

⁸ 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.⁹

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

⁹ 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.¹⁰ 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

¹⁰ 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.¹¹ Folkbokföringsförordningen har ersatts med folkbokföringslagen och det får antas att denna numera är vägledande i fråga om bosättning och tillgång till hälso- och sjukvård.¹²

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.¹³

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).

¹¹ Prop. 1981/82:97 s. 115.

¹² SOU 1993:115, s. 250.

¹³ 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.¹⁴ Dessa personer har även tillgång till vård och läkemedelsförmåner på lika villkor som övriga bosatta i det aktuella landstinget i Sverige.¹⁵

14.2.2 Vård i stat som inte är behörig stat – nödvändig vård

Enligt förordning 883/2004 har den som vistas tillfälligt¹⁶ i en annan medlemsstat tillgång till medicinskt nödvändig vård.¹⁷ 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.¹⁸ 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.¹⁹ 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.^{20,21}

¹⁴ 5 kap. 7 § första stycket SFB.

¹⁵ 3 c § HSL, 5 a § TvL och 4 § lagen om läkemedelsförmåner m.m.

¹⁶ Detta gäller alla tillfälliga vistelser oavsett om anledningen är turism, yrkesverksamhet eller studier.

¹⁷ Artikel 19.1 i förordning 883/2004.

¹⁸ Artikel 25.A.3 i förordning 987/2009.

¹⁹ 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.

²⁰ 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

²¹ 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.^{22,23}

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.^{24,25}

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.^{26,27}

²² Försäkringskassans vägledning 2001:10, version 10.

²³ 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).

²⁴ 12 § ersättningslagen.

²⁵ Försäkringskassans beslut kan överklagas i förvaltningsdomstol.

²⁶ 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.

²⁷ 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.²⁸ 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.^{29,30}

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:

²⁸ 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.

²⁹ Försäkringskassans vägledning 2001:10, version 10.

³⁰ 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.³¹

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.^{32,33}

Ersättning enligt ersättningslagen kan omfatta förhandsbesked³⁴ 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 föransmälan.

Det finns likheter mellan systemen för förhandstillstånd, baserade på de två regelverken (förordning 883/2004 och patientrörlig-

³¹ 5 § ersättningslagen.

³² Prop. 2012/13:150, s. 52.

³³ Försäkringskassans vägledning 2001:10, version 10.

³⁴ 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.³⁵ Förhandstillstånd, enligt patientrörlighetsdirektivet, får även begränsas till viss hälso- och sjukvård.³⁶ 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”³⁷. 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.³⁸ 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.³⁹ 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-

³⁵ 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.

³⁶ Artikel 8.2 i patientrörlighetsdirektivet.

³⁷ 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.

³⁸ Artikel 8.5 i patientrörlighetsdirektivet.

³⁹ 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.⁴⁰

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.

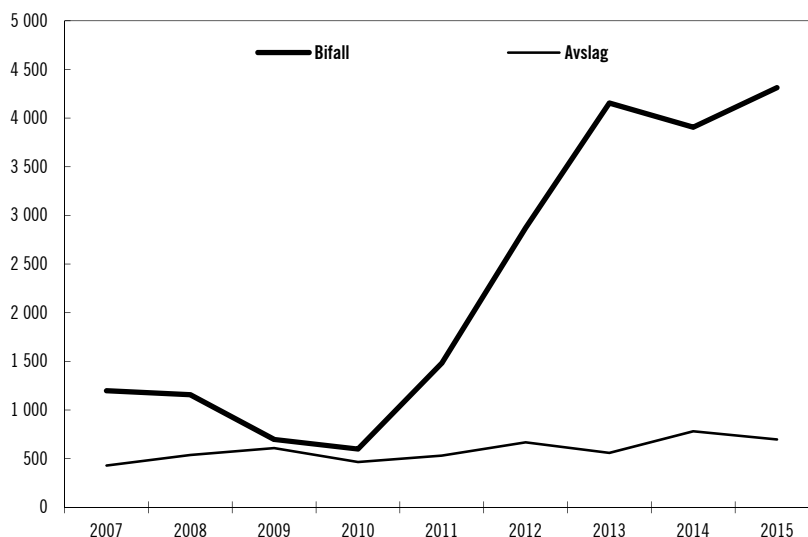
Det kan argumenteras för att möjligheten för vårdtagare att söka planerad vård i ett annat EU/EES-land kan underminera eller i alla fall leda till förändringar i prioriteringsordningen och resursfördelningen i svensk hälso- och sjukvård om denna möjlighet skulle utnyttjas i en större skala eller för särskilt kostsamma behandlingar. Detta skulle kunna få negativa effekter utifrån bland annat ett nationellt hälsopolitiskt 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

⁴⁰Bermejo, 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.⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³ 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.

⁴¹ Fråga om ersättning för kostnader för vård av hyperhidros i annat land inom EU/EES har prövats i HFD, se HFD 2016 ref. 27.

⁴² Artikel 4 i förordning 883/2004.

⁴³ Enligt artikel 1 stycke 2 b i förordning 987/2009 är ett förbindelseorgan är 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.⁴⁴

Landstingen och kommunerna kompenseras för detta kostnadsansvar i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.⁴⁵

⁴⁴ 4 § lag (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet.

⁴⁵ 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.⁴⁶ 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.⁴⁷

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.

⁴⁶ Artikel 6 i patientrörlighetsdirektivet.

⁴⁷ 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.^{48,49} 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.

⁴⁸ 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 färdsmätt än han eller hon annars skulle ha använt (artikel 7 i lagen (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet).

⁴⁹ 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.⁵⁰

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.^{51,52}

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.⁵³

⁵⁰ Se vidare Gränssjukvårdsförordning (1962:390).

⁵¹ Förordning (1988:106) om tillämpning av en konvention den 29 juni 1987 mellan Sverige och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland om social trygghet.

⁵² Försäkringskassans vägledning 2001:10, version 10.

⁵³ 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.^{54,55}

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.⁵⁶

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

⁵⁴ Se vidare förordning (1987:1325) om tillämpning av en överenskommelse om sjukvårdsförmåner den 24 mars 1987 mellan Sverige och Algeriet.

⁵⁵ Försäkringskassans vägledning 2001:10, version 10.

⁵⁶ 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.⁵⁷

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.⁵⁸

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.⁵⁹

⁵⁷ Lag (2006:286) om konvention om social trygghet mellan Sverige och Chile.

⁵⁸ Se vidare förordningen (1983:325) om tillämpning av en konvention den 30 juni 1982 mellan Sverige och Israel om social trygghet.

⁵⁹ 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.^{60,61}

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.

⁶⁰ Se vidare lagen (2005:234) om konvention mellan Sverige och Turkiet om social trygghet.

⁶¹ 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.¹ 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.² 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.³

På samma sätt finns på nationell nivå bestämmelser om krav på samarbete och utbyte av information. Enligt socialförsäkringsbalken (SFB)⁴ ska exempelvis bland annat myndigheter, arbetsgivare

¹ Artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen, artikel 76 i förordning 883/2004.

² Artikel 14 Konventionen om social trygghet mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge undertecknad i Bergen den 12 juni 2012.

³ Artikel 16 Konventionen den 26 november 2012 om social trygghet mellan Konungariket Sverige och Republiken Indien.

⁴ 110 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.⁵

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 skatteärenden⁶, Nordiska handräckningsavtalet⁷, informationsutbytesavtal samt andra regelverk inom Europeiska unionen (EU).⁸

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

⁵ Förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

⁶ Konventionen innehåller bland annat regler för informationsutbyte, delgivning av handlingar och indrivning av skatt.

⁷ 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.

⁸ 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)⁹ 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)¹⁰, 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.¹¹ 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-

⁹ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

¹⁰ EUT L 284, 30.10.2009, s. 1.

¹¹ 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).¹² 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 883/2004¹³ 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.¹⁴ 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.

¹² Artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen.

¹³ Artikel 76 i förordning 883/2004.

¹⁴ 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.¹⁵

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”.¹⁶

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.

¹⁵ Artikel 1q i förordning 883/2004.

¹⁶ 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 funktionssätt¹⁷ 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 skatteärenden¹⁸, Nordiska handräckningsavtalet¹⁹, informationsutbytesavtal samt andra regelverk inom EU/EES.²⁰

¹⁷ Artikel 160 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹⁸ Konventionen innehåller bland annat regler för informationsutbyte, delgivning av handlingar och indrivning av skatt.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.²¹ 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.²²

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.²³ 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.²⁴ Vidare framgår av förordning 987/2009 att om det råder tvivel om handlingarnas giltighet eller de faktiska omständig-

²¹ Artikel 2 i förordning 987/2009.

²² 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.

²³ Artikel 5 i förordning 987/2009.

²⁴ 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.²⁵ 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.

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.

²⁵ 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.²⁶

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

²⁶ 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.

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]