

Datum
2017-08-25

Diarienummer
2017-0077

Er referens
S2017/00606/SF

Enheten för barn-, familje- och funktionshindersförmåner och tandvårdsstöd
Elisabeth Rydberg
elisabeth.rydberg@inspsf.se

Socialdepartementet

Betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) lämnar främst synpunkter på de delar av betänkandet som rör konkreta förslag.

Utredningen innehåller också ett stort antal bedömningar som inte leder fram till några förslag. Vissa bedömningar är uttalanden om hur gällande rätt ska tolkas. En allmän synpunkt är att det kan bli svårt att få genomslag för dessa uppfattningar om de inte formuleras som något konkret förslag om regeländring eller annan åtgärd.

I övrigt sammanfattas ISF:s synpunkter på utredningens förslag nedan.

ISF tillstyrker principen att enskilda ska få rätt till beslut och intyg om de är försäkrade enligt socialförsäkringsbalken (SFB), avsnitt 17.2.1, men har synpunkter på utformningen av förslaget och på hur utredningen anger att intyget ska kunna användas samt vilken rättsverkan intyget ska ha. Se vidare under aktuellt avsnitt.

ISF avstyrker förslaget att Försäkringskassan ska kunna medge att arbete utomlands som utsänd ska anses som arbete i Sverige i som längst tre år, avsnitt 18.6.3, eftersom resonemanget som ligger till grund för förslaget enligt ISF är bristfälligt. Förslaget kan medföra onödig administration för enskilda och Försäkringskassan. Se vidare under aktuellt avsnitt.

ISF tillstyrker principen att en person ska vara försäkrad enligt SFB vid tidpunkten för utsändning från Sverige för att kunna fortsätta att vara försäkrad under utsändningstiden, avsnitt 18.6.4, men har synpunkter på förslagets utformning. Se vidare under aktuellt avsnitt.

ISF tillstyrker förslaget att det ska göras ett förtydligande i 6 kap. 2 § andra stycket SFB för fysiska personer som bedriver näringsverksamhet med fast driftställe i Sverige om att verksamhet som utförs utomlands ska anses bedriven här i landet, om verksamheten hänför sig till driftstället, avsnitt 18.6.1. Men ISF anser att bestämmelsen bör ses över ytterligare. Se vidare aktuellt avsnitt.

ISF avstyrker den föreslagna ändringen av bestämmelsen om bosättning i 5 kap. 3 § SFB, avsnitt 19.3.1. ISF har synpunkter på bestämmelsens utformning, utredningens motivering till att ändra bosättningsbestämmelsen i SFB och de kriterier som anges. Se vidare under aktuellt avsnitt.

ISF tillstyrker förslaget att barns bosättning ska bedömas och fastställas fristående från föräldrarnas bosättning, avsnitt 19.4.1.

ISF tillstyrker förslaget att efterskyddstid ska börja löpa dagen efter att en medföljande till en biståndsarbetare har återvänt till Sverige, avsnitt 21.1.2.

ISF har vissa kommentarer på förslaget att införa särbestämmelser för medföljande make eller maka till statligt anställda gällande efterskyddstid och vilande sjukpenninggrundande inkomst samt att det ska bortses från utlandsvistelsen vid fastställandet av 240-dagarsvillkoret vid ansökan om föräldrapenning, avsnitt 21.2.6. Se vidare aktuellt avsnitt.

ISF tillstyrker förslaget att en statligt utsänd och dennes familjemedlemmar ska kunna folkbokföras i Sverige även om de tidigare varit avregistrerade, avsnitt 21.2.7.

ISF tillstyrker förslaget att lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat ska kunna folkbokföras i Sverige, avsnitt 21.3.3.

ISF tillstyrker de föreslagna ändringarna i utlänningslagen och SFB om uppehålls rätt, avsnitt 22.5, men har några kommentarer på förslaget. Se vidare under aktuellt avsnitt.

ISF avstyrker de föreslagna ändringarna i hälso- sjukvårdslagen, tandvårdslagen (1985:125), lagen om läkemedelsförmåner m.m. (2002:160), lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi, smittskyddslagen (2004:168) samt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, avsnitt 25.5.1. Förslagen avstyrks eftersom ISF bedömer att de inte är tillräckligt tydliga avseende vilka som ska erbjudas vård i Sverige.

ISF tillstyrker principen att Skatteverket ska vara skyldigt och ha rätt till att lämna uppgifter till Försäkringskassan för att fastställa tillämplig lagstiftning enligt förordning 883/2004, i synnerhet när Skatteverket uppmärksammar att Försäkringskassans intyg om tillämplig lagstiftning är utfärdat på felaktiga grunder, avsnitt 27.4.1 och 27.4.2. ISF avstår dock från att lämna synpunkter på de specifika föreslagna ändringarna eftersom de främst rör Skatteverkets verksamhet och därmed faller utanför ISF:s kompetensområde.

ISF instämmer i bedömningarna gällande behov av fortsatt utredning som presenteras i avsnitt 28.1 och 28.3.

ISF har invändningar mot bedömningen i avsnitt 28.2, att möjligheten att utarbeta någon form av förarbeten till EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009 bör utredas, eftersom det enligt ISF:s bedömning inte skulle vara förenligt med EU-rätten eller regeringsformen. Se vidare under aktuellt avsnitt.

17.2.1 Rätt till beslut och intyg om en person är försäkrad enligt SFB

Utredningen föreslår att det ska införas en rätt för enskilda att få prövat om de uppfyller villkoren i 4 kap. 3 § SFB. Om villkoren är uppfyllda ska intyg utfärdas. ISF tillstyrker principen om att enskilda ska kunna få prövat om de är försäkrade enligt SFB men har ett antal synpunkter på utformningen av intyget samt hur det ska användas.

Det bör klargöras vilken rättsverkan intyget ska ha

Om det ska införas en lagstadgad rätt att begära intyg om att en person är försäkrad i Sverige enligt SFB bör det enligt ISF:s mening först och främst slås fast vilken rättsverkan intyget ska ha. Det är en grundläggande princip i svensk socialförsäkring att försäkringstillhörighet ska prövas i samband med förmånsansökan.¹ Vad händer exempelvis om Försäkringskassan vid en viss tidpunkt bedömer att en person ska tillhöra svensk socialförsäkring på grund av utsändning enligt 6 kap 4 § SFB men vid ansökan om en förmån två månader senare bedömer att villkoret för utsändning inte är uppfyllt? Även om omständigheterna inte har förändrats finns alltid en risk att olika handläggare kan komma fram till olika bedömningar. Om intyget ska vara bindande bör det framgå av lagstiftningen. En möjlig lösning skulle kunna vara att ange att intyget ska vara bindande så länge de omständigheter som ligger till grund för utfärdandet av intyget inte har ändrats. Den närmare utformningen såväl av regler för vilken rättsverkan ett intyg kan ha, som av den information som bör lämnas i samband med att ett intyg utfärdas bör övervägas ytterligare. Noggranna överväganden krävs för att intygen ska få önskvärd effekt.

Det bör tydliggöras mer bestämt vad den enskilde ska kunna få prövat

ISF bedömer att det är oklart vad som avses när det gäller att få prövat om en person uppfyller villkoren 4 kap. 3 § SFB. 4 kap. 3 § SFB definierar begreppet försäkrad men anger också vad som krävs för att den försäkrade ska omfattas av socialförsäkringsskyddet som är ett vidare begrepp och omfattar hela 5–7 kap. i SFB.² De sistnämnda kapitlen innehåller olika generella och förmånsspecifika villkor för att vara försäkrad i Sverige och få förmåner utbetalda.

¹ Se till exempel HFD mål nr 2189-11 samt prop. 1998/99:119, s. 152.

² Se SOU 2005:114, författningskommentar s.701.

Beroende på vad intyget ska visa är det eventuellt mer ändamålsenligt att enbart hänvisa till de bestämmelser i SFB som anger när en person anses bosatt respektive arbeta i Sverige och därmed anger när personen är försäkrad för bosättningsbaserade respektive arbetsbaserade förmåner, det vill säga 5 kap. 2-8 §§ SFB samt 6 kap. 2-5 §§ SFB.

Intyget kommer sannolikt inte kunna användas för tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige

ISF delar inte utredningens uppfattning att det nya intyget skulle kunna användas som underlag för att visa att en person har rätt till svensk hälso- och sjukvård enligt förordning 883/2004. Utredningen presenterar inget förslag som kommer medföra att bedömning av bosättning enligt SFB blir relevant för rätt till svensk hälso- och sjukvård. Det finns klara skillnader mellan det EU-rättsliga bosättningsbegreppet och "det nya bosättningsbegreppet" som föreslås i SFB. Dessutom finns särskilda bestämmelser om rätt till vårdförmåner i förordning 883/2004 som Försäkringskassan måste ta hänsyn till för att bedöma om en person ska få ett intyg som ger rätt till svensk hälso- och sjukvård och tandvård samt om ett annat medlemsland ska debiteras för kostnaderna.

Bestämmelsen kommer inte att bidra till nämnvärt bättre statistik

ISF delar inte uppfattningen att förslaget kommer att bidra till någon nämnvärd förbättring av statistik gällande försäkrade personer i Sverige. Det beror på att intyget bara kommer att utfärdas till de som på egen begäran ansöker om det. För att uppnå ett heltäckande register över personer som är försäkrade i Sverige skulle det krävas en utökad anmälningsskyldighet för enskilda samt att Försäkringskassan ändrar sina rutiner för prövning av försäkringstillhörighet. Administrationen skulle troligtvis bli krävande för såväl Försäkringskassan som enskilda personer.³

18.6.2 – 18.6.3 Oförändrad huvudregel gällande tidsfrist för utsändning samt möjlighet att fortsatt vara försäkrad i som längst tre år vid utsändning

ISF avstyrker förslaget i avsnitt 18.6.3 om att Försäkringskassan ska kunna medge att utsändning förlängs upp till tre år eftersom det enligt ISF:s uppfattning utgår från felaktiga antaganden. Vill regeringen skapa möjlighet till förlängd utsändning från Sverige till länder utanför EU/EES och Schweiz bör man enligt ISF:s uppfattning föreslå en förlängd tidsfrist av utsändningsregeln i SFB utan krav på prövning en gång per år. Ett skevt socialförsäkringskydd, i den bemärkelsen att utsända och medföljande familjemedlemmar bara täcks delvis av den svenska sociala tryggheten,

³ Se ISF – Inspektionen för socialförsäkringen (2017): *Informationskvalitet i socialförsäkringsregistren*. ISF rapport 2017:7.

avhjälpas inte av att utsändningen förlängs en gång per år. För att undvika ett skevt socialförsäkringsskydd är det troligtvis nödvändigt med följdändringar i exempelvis SFB samt hälso- och sjukvårdslagen och folkbokföringslagen.

Vad gäller personer som blir utsända till Sverige har ISF inga synpunkter på tidsfristen men vill väcka frågan om det är nödvändigt att ha samma tidsgräns vid utsändning till Sverige som från Sverige? Jämför avsnitt 19.3.1 där utredningen föreslår olika tidsgränser vid bedömning av bosättning beroende på om man lämnar Sverige eller kommer till Sverige.

Skyddet för social trygghet blir skevt även om man söker om utsändning ett år i taget

Det riskerar enligt ISF:s bedömning att uppstå ett skevt skydd för personer som sänds ut under längre tid än ett år från Sverige till ett land utanför EU/EES och Schweiz oavsett om utsändningen beviljas ett år i taget av Försäkringskassan eller exempelvis två år på en gång. Det är troligt att det kan uppstå en situation då den enskilde enbart kvarstår i svensk arbetsbaserad socialförsäkring men upphör att tillhöra den bosättningsbaserade försäkringen samt eventuellt blir avförd från folkbokföringen. Finns medföljande familjemedlemmar riskerar de att hamna helt utan socialförsäkringsskydd.

ISF ställer sig frågande till uppfattningen att enskilda skulle kunna stå kvar i folkbokföringen genom att söka om utsändning ett år i taget. Det framgår av Skatteverkets rättsliga vägledning att när en vistelse, som från början varit planerad att vara en kortare tid, förlängs bör den utflyttade personen avregistreras så snart det står klart att han eller hon har för avsikt att vistas utomlands minst ett år eller när vistelsen varat i ett år.⁴

Dessutom rör den föreslagna ändringen bara möjlighet att kvarstå i den *arbetsbaserade* socialförsäkringen. Om en person flyttar utanför EU/EES och Schweiz längre tid än ett år kommer personen sannolikt inte anses bosatt enligt 5 kap. 2-3 §§ SFB och därmed inte längre kvarstå i den *bosättningsbaserade* försäkringen. Samma sak gäller för eventuella medföljande familjemedlemmar som till skillnad från medföljande till statligt utsända inte föreslås få något extra skydd vare sig kopplat till den bosättningsbaserade eller arbetsbaserade försäkringen.

Ett ansökningsförfarande kan innebära mer administration för enskilda och Försäkringskassan

ISF anser att ett ansökningsförfarande för att få utsändningen förlängd en gång per år riskerar att skapa onödig administration för enskilda och Försäkringskassan utan att skapa något tydligt mervärde. Den föreslagna bestämmelsen är så pass allmänt formulerad att det är svårt att se

⁴ <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2017.6/330426.html>.

situationer då Försäkringskassan kommer att avslå ansökan om förlängning.

18.6.4 Utsända arbetstagare från Sverige

ISF tillstyrker principen att en person ska vara försäkrad i Sverige för att kunna bli utsänd men har synpunkter på regeländringens utformning. Utifrån skälen till förslaget uppfattar ISF det som att utredningen anser att en person ska tillhöra den svenska arbetsbaserade socialförsäkringen enligt huvudregeln innan utsändning kan ske. Om så är fallet är det enligt ISF:s mening tydligare att i det föreslagna tillägget i 6 kap. 4 § SFB ange att arbetstagaren ska arbeta i Sverige enligt definitionen i 6 kap. 2 § SFB vid tidpunkten för utsändning från Sverige. Är det tillräckligt att personen är försäkrad för arbetsbaserade eller bosättningsbaserade förmåner enligt någon grund i Sverige bör man enligt ISF:s uppfattning ange att personen ska anses vara bosatt eller arbeta i Sverige enligt 5 kap. 2-8 §§ SFB samt 6 kap. 2-5 §§ SFB vid tidpunkten för utsändning.

ISF delar utredningens uppfattning att det borde vara relativt ovanligt att personer sänds ut enligt SFB direkt från tredje land. En vanligare frågeställning som anknyter till den föreslagna ändringen är hur länge en person som tidigare sänts ut från Sverige en period måste arbeta i landet för att åter kunna sändas ut på nytt. En möjlig tolkning när man läser skälen till förslaget i avsnitt 18.6.4 är att det räcker med en dags arbete. Det skulle innebära möjlighet till i princip obegränsad utsändning från Sverige till ett land utanför EU/EES och Schweiz så länge arbete sker en dag i Sverige varje år. Om en sådan ordning inte är önskvärd skulle regeringen kunna överväga att föreslå en bestämd tidsperiod som en arbetstagare måste vara försäkrad i Sverige innan hen kan sändas ut på nytt efter en fullgjord utsändningsperiod.

18.6.5 Utsändning av egenföretagare från Sverige

ISF tillstyrker förslaget i avsnitt 18.6.5 som enbart tydliggör vad som gäller redan idag. Men ISF anser att bestämmelsen i 6 kap. 2 § andra stycket SFB bör ses över och förtydligas ytterligare. Bestämmelsens utformning som den ser ut idag lämnar utrymme för olika tolkningar. Det är inte tydligt och skapar osäkerhet vad som gäller i de fall en svensk näringsidkare arbetar utomlands och tvärtom.

19.3.1 Tydligare skiljelinje mellan bosättning i gränsöverskridande- och icke gränsöverskridande situationer

ISF avstyrker de föreslagna ändringarna i avsnitt 19.3.1.

ISF har nedanstående synpunkter på de skäl som anförs för att ändra bosättningsbegreppet i SFB samt på de kriterier som föreslås.

Nationella bosättningsvillkor tillämpas inte när EU:s samordningsbestämmelser är tillämpliga

I skälen till förslaget för utredaren in EU-rättsliga resonemang och bestämmelser som enligt ISF:s bedömning inte alltid är relevanta för hur nationella bosättningsvillkor i SFB bör vara utformade. Det förefaller ibland som om utredningen i sitt resonemang om hur bosättningsvillkoren ska vara formulerade utgår från situationer då förordning 883/2004 är tillämplig, trots att de föreslagna ändringarna inte kommer att användas i sådana ärenden. Exempel på sådana resonemang som ISF inte bedömer som relevanta är möjligheten att ansöka om dispens enligt artikel 16 i förordning 883/2004 som beskrivs i avsnittet om personliga avsikter samt hur man ska lösa en konfliktsituation enligt artikel 11 i förordning 987/2009 som beskrivs i avsnittet om studier och forskning. Som skäl för att slopa en bestämd tidsgräns för att bli bosatt i Sverige tar utredningen bland annat upp att en sådan tidsgräns kan strida mot unionsrätten och mot EU-rättspraxis vilket enligt ISF:s bedömning inte borde vara ett hinder så länge tidsgränsen aldrig tillämpas när EU:s samordningsbestämmelser är tillämpliga.

ISF vill betona att Försäkringskassan enligt sin gällande vägledning på området inte bedömer bosättning enligt SFB när aktuell unionsrätt (förordning 883/2004) är tillämplig. Då ska bosättning bedömas uteslutande enligt artikel 1. j i förordning 883/2004.⁵ Det är alltså normalt i gränsöverskridande situationer mellan Sverige och länder utanför EU/EES och Schweiz som kriterier om bosättning i SFB används.⁶ Precis som anges i utredningen kan det ändå finnas praktiska och pedagogiska fördelar med att bosättningsbegreppen harmoniserar i högre utsträckning än vad de gör idag. Men utifrån hur skälen är formulerade i utredningen vill ISF förtydliga att EU:s samordningsbestämmelser och EU-domstolens uttalanden om stadigvarande bosättning enligt EU-rätten strikt sett inte har bäring på hur bosättning bedöms i de fallen bara SFB är tillämplig.

Bosättningsbedömning i ärenden enligt förordning 883/2004 kommer fortsatt att skilja sig från bedömningar av bosättning vid flytt till och från länder utanför EU/EES och Schweiz

Utredningen anger att det nya bosättningsbegreppet skulle kunna leda till ökad administrativ effektivitet genom till exempel gemensamma handlägningsprocesser och kunskapsbaser. Men det finns klara skillnader mellan det EU-rättsliga bosättningsbegreppet och det begrepp som nu föreslås föras in i SFB. Till exempel föreslår utredaren ett krav på

⁵ Se Försäkringskassans vägledning 2004:11, Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner, m.m., version 5, avsnitt 6.10.

⁶ En annan situation är om det rör en förmån som inte omfattas av samordningsbestämmelsernas sakområde.

uppehållstillstånd för att anses bosatt i Sverige. En bestämd tidsgräns för fastställande av bosättning för personer som lämnar Sverige kvarstår. Detta är kriterier som helt avviker från den EU-rättsliga bosättningsbedömningen. ISF är tveksam till i vilken utsträckning förslaget kommer att innebära en mer enhetlig administrativ praxis i EU-ärenden och ärenden som rör länder utanför EU/EES och Schweiz när myndigheterna fortsatt behöver förhålla sig till två olika regelverk och olika kriterier.

Förslaget kan leda till ökad administration

Av avsnitt 20.2 i betänkandet framgår att flera myndigheter rapporterat att tillämpningen av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet är svåröverskådligt och svårtolkat. ISF menar att denna problematik, i och med de föreslagna ändringarna, riskerar att föras över till ärenden som idag hanteras enligt ett relativt överskådligt regelverk. En mer "omfattande bosättningsbedömning" som utredningen skriver kan också medföra betydande ökad administration för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Risk för tre månaders tidsgräns istället för tolv.

I avsnittet om vistelsens längd anger utredaren att det finns ett behov av ett riktmärke för vistelsens längd i Sverige för att kunna bedömas som bosatt i landet. Utredaren menar att det först efter tre månaders vistelse i Sverige bör anses finnas en viss koppling till landet. ISF menar att den skrivningen, i brist på någon annan fast tidsgräns, riskerar att bli normerande i handläggningen. Det finns en möjlighet att personer som kommer till Sverige kommer bedömas bosatta i landet om vistelsen kan antas vara över tre månader istället för dagens 12 månader. Alternativt kan man uppfatta skrivningen som att det införs en "vänteperiod" på tre månader innan en person kan bli bosatt.

Hur styrka sin personliga avsikt?

Utredaren förslår att en persons avsikter med vistelsen i Sverige ska beaktas i samband med bosättningsbedömningen men att den enskilde måste styrka sina avsikter. Det är inte tillräckligt att personen förklarar sina avsikter. ISF anser att det är otydligt hur man ska styrka sin avsikt. De exempel som nämns i utredningen styrker enligt ISF andra kriterier.

Det bör förtydligas om kravet på uppehållstillstånd för att anses bosatt enligt SFB enbart ska gälla personer som kommer till Sverige

Utredningen föreslår att det ska finnas ett krav på uppehållstillstånd för att anses bosatt i Sverige. ISF anser att det bör förtydligas om avsikten är att regeländringen enbart ska gälla de som kommer till Sverige och beviljas uppehållstillstånd för första gången.

När Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten tar ställning till om en person ska omfattas av svensk socialförsäkring utifrån SFB tas redan idag hänsyn till om personen har ett uppehållstillstånd.⁷ Däremot upphör enligt Försäkringskassan personen inte att anses bosatt om uppehållstillståndet slutar gälla.⁸

Enligt ISF kan det möjligtvis finnas en risk för att ändringen som utredningen föreslår i 5 kap. 3 § SFB tolkas som att bosättning ska upphöra när ett uppehållstillstånd löper ut. Om det inte är avsikten anser ISF att det kan vara bra att förtydliga att det nya stycket om uppehållstillstånd enbart avser den som kommer till Sverige och beviljas uppehållstillstånd första gången.

Skulle bosättningen upphöra att gälla när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut skulle personen sluta tillhöra svensk bosättningsbaserad socialförsäkring och därmed inte ha rätt till förmåner som barnbidrag och bostadsbidrag. Det skulle drabba personer som ansökt om förlängt uppehållstillstånd i tid men ännu inte fått beslut av Migrationsverket. En sådan tillämpning av 5 kap. 3 § SFB skulle direkt motverka den föreslagna ändringen av 5 kap. 12 § SFB i proposition *Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd* (prop. 2016/17:172) gällande rätt till utbetalning av förmån vid tidsbegränsade uppehållstillstånd. Syftet med den ändringen är att asylsökande som har beviljats ett första tidsbegränsat uppehållstillstånd inte ska omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m. fl. om de ansöker om ett fortsatt tillstånd.

Även EES-medborgare kan ha krav på uppehållstillstånd vilket kan leda till indirekt krav på uppehållsrätt

ISF vill också framhålla att även EES-medborgare som saknar uppehållsrätt har skyldighet att ha uppehållstillstånd i Sverige. Det framgår också av utredningen. Om regeringen vill begränsa ett krav på uppehållsrätt för EES-medborgare enbart för förmånerna bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd kan det vara bra att förtydliga i den föreslagna ändringen i 5 kap. 3 § SFB att krav på uppehållstillstånd för att anses bosatt enligt SFB inte ska gälla EES-medborgare. Exempel på när 5 kap. 3 § SFB tillämpas för EES-medborgare är när aktuell förmån inte omfattas av sakområdet i förordning 883/2004, till exempel underhållsstöd. Samma princip gäller i 5 kap. 12 § SFB. Se också avsnitt 22.5.

Problem med olika bosättningsbegrepp kan förvärras ur enskildas perspektiv

ISF vill också lyfta att ur enskildas perspektiv skulle det troligvis innebära en större förenkling att harmonisera bosättningsbegreppet i

⁷ Prop. 1998/99:119 s. 86–92 och s. 99–100.

⁸ Framgår till exempel av Försäkringskassans remissyttrande till SOU 2016:73, daterat 2016-12-09.

socialförsäkringsbalken med bosättningsbegreppet i folkbokföringslagen (som redan idag har stora likheter) än att göra bosättningsbegreppet i SFB mer likt det EU-rättsliga bosättningsbegreppet. De föreslagna ändringarna i 5 kap. 3 § SFB kommer sannolikt innebära att personer från tredje land i högre utsträckning kommer kunna hamna i en situation där de inte får rätt till folkbokföring men anses bosatta enligt SFB eller tvärtom, vilket kan uppfattas som svårbegripligt.

Av utredningen framgår att folkbokföringen ska användas med försiktighet vid bedömning av socialförsäkringsrättslig bosättning. Så som regelverket är utformat idag kan en person vara folkbokförd på en fastighet utan att faktiskt vistas där. De olika regelverken anges också ha olika syften och användningsområden. ISF är medveten om att det finns risker med att i högre grad likställa folkbokföring med bosättning enligt SFB. Samtidigt skulle en harmonisering kunna innebära stora vinster för enskilda individer och samhället i form av minskat dubbelarbete och enklare regelverk. Av utredningen framgår enligt ISF inte tillräckliga skäl för att avvisa en sådan lösning. Samtidigt vill ISF peka på behovet av att en sådan lösning kan kräva vidare utredning.

19.4.1 Barns bosättning ska bedömas enskilt

ISF tillstyrker förslaget i avsnitt 19.4.1 om att barns bosättning ska bedömas enskilt.

21.1.2 Efterskyddstid för medföljande till biståndsarbetare

ISF tillstyrker förslaget i avsnitt 21.1.2 som rättar till vad som verkar vara en tidigare lagteknisk miss.

21.2.6 Socialförsäkringsskydd avseende arbetsbaserade förmåner för medföljande familjemedlemmar

ISF har inga invändningar mot förslaget men noterar att det skulle innebära ett ytterligare utökat socialförsäkringsskydd för medföljande till statligt utsända i förhållande till medföljande till privat anställda. Möjligtvis skulle man kunna argumentera för att det är staten som *arbetsgivare* som bör sörja för familjemedlemmarnas försäkringsskydd snarare än den svenska socialförsäkringen. Samtidigt finns redan idag särbestämmelser för statligt utsända och deras medföljande familjemedlemmar.

21.2.7 Folkbokföring av utsända i svenska statens tjänst

ISF tillstyrker förslaget i avsnitt 21.2.7.

21.3.3 Folkbokföring av lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat

ISF tillstyrker förslaget i avsnitt 21.3.3.

22.5 Uppehållsrätt och tillgång till sociala trygghetsförmåner i Sverige

ISF tillstyrker de föreslagna ändringarna i utlänningslagen och SFB om uppehållsrätt, men har några kommentarer gällande förslagen i SFB.

Möjlighet att uppställa krav på uppehållsrätt möjliggörs och begränsas av samordningsbestämmelserna och EU-rättspraxis

Utifrån den EU-rättspraxis som presenteras i utredningen tycker ISF att det är välvärdigt att föreslå ett nationellt krav på uppehållsrätt för de särskilt icke avgiftsfinansierade kontantförmånerna bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Men för att verkligen få till stånd en förutsägbar regel om i vilken utsträckning det ska vara ett krav för EES-medborgare att vistas lagligt i Sverige för rätt till svenska socialförsäkringsförmåner är det av avgörande betydelse hur det föreslagna tillägget i förordning 883/2004 om uppehållsrätt kommer att formuleras.⁹ Eftersom samordningsbestämmelserna har företräde framför nationell rätt kommer eventuella regeländringar om uppehållsrätt i SFB alltid riskera att få en underordnad betydelse i förhållande till EU:s samordningsbestämmelser.

Krav på uppehållstillstånd kan bli indirekt krav på uppehållsrätt för alla bosättningsbaserade förmåner

ISF vill uppmärksamma att utredningens föreslagna krav på uppehållstillstånd i SFB (avsnitt 19.3.1) kan beröra EES-medborgare eftersom de också har skyldighet att ha uppehållstillstånd i Sverige om de inte uppfyller villkoren för uppehållsrätt. Kravet på uppehållsrätt skulle då indirekt kunna utsträckas till andra bosättningsbaserade förmåner. Faktum

⁹ Se KOM (2016) 815 Förslag om ändringar i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen samt förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser om förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

är att Försäkringskassan uttrycker just en sådan tolkning i sin vägledning *Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner, m.m.* (Vägledning 2004:11) version 5, avsnitt 17.3. Orsaken till att Försäkringskassan slutat kontrollera uppehållsrätt (och uppehållstillstånd) för EES-medborgare i de flesta ärenden anges vara att det strider mot unionsrätten och inte på grund av hur bestämmelserna i SFB är formulerade. Se också avsnitt 19.3.1.

En gemensam utbetalningsregel som tar sikte på uppehållsrätt

ISF vill slutligen framföra som alternativ till de föreslagna ändringarna i förmånskapitlen i SFB att regeringen istället föreslår en gemensam utbetalningsregel som tar sikte på uppehållsrätt i 5 kap. SFB.

25.5.1 Rätt till vårdförmåner i Sverige

ISF avstyrker de föreslagna ändringarna i avsnitt 25.5.1 eftersom de inte på ett tillräckligt tydligt sätt anger vilka personer som ska erbjudas vård i Sverige.

ISF menar att formuleringen som utredningen föreslår blir oklar. Dels bör skyldigheten att erbjuda hälso- och sjukvård samt tandvård till den personkategori som inte har en uttrycklig rätt till vårdförmåner enligt 883/2004 tydliggöras i lagstiftning (se nedan). Dels blir det enligt ISF otydligt att ange att "den som kan visa att den har rätt till vårdförmåner" ska erbjudas vård. Det bör enligt ISF:s mening i första hand anges vilka personkategorier som enligt gällande regelverk ska erbjudas vård.

I hälso- och sjukvårdslagen¹⁰ bör det enligt ISF:s mening framgå vilka personer landsting och kommuner är skyldiga att erbjuda hälso- och sjukvård till, det vill säga i detta sammanhang de som uppfyller villkoren för rätt till vårdförmåner i Sverige enligt bestämmelserna förordning 883/2004. Dessutom ska personer som bedömts vara EU-rättsligt bosatta i Sverige och vara omfattade av svensk lagstiftning genom förordning 883/2004 erbjudas hälso- och sjukvård samt tandvård i Sverige även om de inte är folkbokförda i landet. Enligt Försäkringskassans relativt nya tolkning har denna sistnämnda grupp rätt till vård i Sverige på grund av att de omfattas av svensk lagstiftning enligt lagvalsartiklarna i förordning 883/2004.¹¹ Vill man säkerställa att denna grupp fortsatt kommer erbjudas hälso- och sjukvård i Sverige bör det enligt ISF:s uppfattning tydligt anges i nationell lagstiftning. Jämför med 4 § förordning (2013:711) *om ersättningar för vissa vårdkostnader i internationella förhållanden* 4 där kostnader för EU-rättsligt bosatta särskiljs från övriga kostnader enligt förordning 883/2004.

¹⁰ Samma princip gäller för övriga relevanta regelverk.

¹¹ Se Försäkringskassans vägledning *Vårdförmåner i internationella förhållanden*, 2001:10, version 11, avsnitt 9.13.

27.4.1 och 27.4.2 Ny uppgiftsskyldighet om tillämplig lagstiftning för Skatteverket

ISF tillstyrker principen att Skatteverket ska vara skyldig och ha rätt till att lämna uppgifter till Försäkringskassan för att fastställa tillämplig lagstiftning enligt förordning 883/2004, i synnerhet när Skatteverket uppmärksammar att Försäkringskassans intyg om tillämplig lagstiftning är utfärdat på felaktiga grunder. ISF avböjer dock från att lämna synpunkter på de föreslagna ändringarna då de främst rör Skatteverkets verksamhet och därmed faller utanför ISF:s kompetensområde.

28 Behov av fortsatt utredning

ISF instämmer i bedömningarna gällande behov av fortsatt utredning som presenteras i avsnitt 28.1 och 28.3.

ISF har invändningar mot bedömningen i avsnitt 28.2, att det finns behov att utreda möjligheten att utarbeta någon form av förarbeten till EU-förordningar. EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009 är direkt tillämpliga i Sverige och har företräde framför svensk rätt. Svenska myndigheter ska oberoende tolka lagstiftningen. ISF bedömer därför att det är tveksamt att nationella förarbeten till EU:s samordningsbestämmelser skulle kunna utarbetas inom ramen för regeringsformens regler och gällande EU-rätt.

Övriga synpunkter

ISF har begränsat våra synpunkter till de delar av betänkandet som rör konkreta förslag. I utredningen framgår ett stort antal bedömningar som inte leder fram till några förslag. De flesta sådana bedömningar rör ställningstaganden om att rådande regelverk inte ska ändras. Men vissa ställningstaganden rör specifika bedömningar av hur regelverket ska tolkas eller tillämpas. En allmän synpunkt är att det kan bli svårt att få genomslag för dessa uppfattningar om de inte formuleras som något konkret förslag om regeländring eller annan åtgärd.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Maria Hemström-Hemmingsson. Elisabeth Rydberg har varit föredragande.

Maria Hemström-Hemmingsson
Generaldirektör

Elisabeth Rydberg
utredare