Socialförsäkringsutskottets betänkande 1980/81:12

om utlandssvenskars ställning inom socialförsäkringen

Motionerna

I motion 1979/80:1165 av Grethe Lundblad (s) och Kurt Hugosson (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en utredning om svenska emigranters sociala och ekonomiska rättigheter.

I motion 1979/80:1184 av Jörgen Ullenhag m. fl. (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i lagen om allmän försäkring i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motion 1979/80:1634 av Ann-Cathrine Haglund m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär översyn av reglerna för utförsäkring av missionärer ur den allmänna försäkringen.

I motion 1979/80:1638 av Bo Lundgren m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till åtgärder för att undvika dubbelbeskattning av socialförsäkringsavgifter och arbetsgivaravgifter enligt vad som anförs i motionen.

Utskottet har inhämtat yttrande över motion 1979/80:1634 från riksförsäkringsverket.

Gällande bestämmelser m. m.

Inledning

Förmåner enligt svensk socialförsäkringslagstiftning eller sociallagstiftning i övrigt förutsätter genomgående en anknytning till Sverige såsom medborgarskap i riket eller bosättning här. Bosättningsbegreppet inom dessa områden bygger i huvudsak på motsvarande begrepp inom folkbokföringen. Det innebär att en person i princip anses bosatt där han tillbringar dygnsvilan. Emellertid har en särskild praxis utvecklats inom socialförsäkringslagstiftningen. I fråga om förmåner som omfattas av lagen om allmän försäkring (AFL) skall enligt riksförsäkringsverkets cirkulär 15/1975 följande regler tillämpas vid inflyttning till Sverige.

Oavsett om en person som kommit till Sverige är kyrkobokförd eller inte skall försäkringskassan pröva om han är bosatt i landet. Han skall anses bosatt här om det någorlunda säkert kan antas att han skall vistas här stadigvarande och att han sålunda fått sitt egentliga hemvist här. Han skall då ha fått bostad här, och bosättningen i det andra landet skall – med i det följande angivna undantag – kunna sägas ha upphört. Vid bedömandet av

bosättningsfrågan skall främst tas hänsyn till sådana omständigheter som ändamålet med vistelsen samt om bostad och arbetsanställning i det andra landet lämnats utan att avsikten varit att han skall återvända inom en mera begränsad tidsrymd. Den inflyttades egna uppgifter kommer härvid, om det inte finns anledning att ifrågasätta riktigheten av dem, att bli av avgörande betydelse. Om det av omständigheterna framgår, att avsikten redan vid ankomsten till Sverige varit att vistelsen här skall vara av begränsad varaktighet, skall bosättning i riket anses föreligga om vistelsen är avsedd att vara minst ett år och anledningen till uppehållet i Sverige är förvärvsarbete eller annan därmed jämförlig orsak, t. ex. studier. Enbart semestervistelse eller därmed jämställd vistelse kan – även om vistelsen skulle sträcka sig över ett år – inte anses innebära bosättning.

Vid utflyttning från Sverige skall enligt samma cirkulär följande tillämpas. Om inskriven försäkrad hos kyrkobokföringsmyndigheten anmäler att han bosatt sig i annat land avförs han från den svenska kyrkobokföringen. Har han i sådant fall bosatt sig i annat nordiskt land blir han automatiskt överförd till sjukförsäkringen i det andra nordiska landet. Underrättas försäkringskassan på annat sätt om att någon har avregistrerats från kyrkobokföringen skall bosättningsfrågan utredas. Visar det sig då att den försäkrade bosatt sig utomlands skall bosättningen anses ha upphört vid avresan från landet. Har kassan inte fått besked om när avresan från Sverige ägde rum skall bosättningen anses ha upphört två veckor före den tidpunkt då försäkringskassan fick besked från länsstyrelsens datacentral om avregistrering från kyrkobokföringen.

Om försäkringskassans utredning däremot inte visar att försäkrad, som är svensk medborgare, haft för avsikt att bosätta sig utomlands, skall han enligt rådande praxis anses bosatt i Sverige intill ett år efter avresan härifrån. Denna ettårsregel tillämpas också på försäkrad utlänning, som varit bosatt här, och som skickas ut av svenskt företag för arbete utomlands. Annan utlänning däremot avregistreras, när han kan antas ha lämnat landet, om inte omständigheterna talar för att hans bortovaro är blott tillfällig.

Vissa yrkeskategorier nämns särskilt i cirkuläret. Sålunda t. ex. skall svensk sjöman som på grund av sjötjänst är inskriven i sjömansregistret och som inte anmält utvandring, anses bosatt i Sverige. För på utrikes ort anställd svensk *missionär* skall bosättningen bedömas oberoende av att vederbörande enligt 28 § folkbokföringsförordningen har rätt att kvarstå i kyrkobokföringen även under utlandsvistelsen.

Lagen om allmän försäkring

Alla svenska medborgare är försäkrade enligt AFL. Detsamma gäller här bosatta utlänningar. Fr. o. m. den månad då den försäkrade fyller 16 år skall han också vara inskriven hos allmän försäkringskassa. Avregistrering sker

med verkan från den tidpunkt då sådant förhållande skett att inskrivningen skall upphöra.

Alla försäkrade har i princip rätt till ersättning för utgifter för *läkarvård, tandvård* och *sjukhusvård*. Då den försäkrade inte är bosatt i Sverige har han rätt till sjukvårdsersättning bara om vårdbehovet uppkommer när han vistas här.

Inskriven försäkrad har också rätt till *sjukpenning*, som beräknas på grund av sjukpenninggrundande inkomst. Enligt de definitioner som finns i 3 kap. 2 § AFL kan även inkomst på grund av anställning hos utländsk arbetsgivare utgöra sjukpenninggrundande inkomst av anställning. För inskriven försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete saknar det i princip betydelse om inkomsten härrör från Sverige eller annat land. Inkomsten kan dock vara undantagen från beskattning här och ligger då i allmänhet inte till grund för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst.

Föräldraförsäkringen omfattar försäkrad förälder som är inskriven hos allmän försäkringskassa. När föräldrapenning utgår för vård av barn krävs att barnet är bosatt här i riket. Som villkor för föräldrapenning i samband med barns födelse resp. särskild föräldrapenning gäller att föräldern varit eller skulle varit inskriven minst etthundraåttio dagar i följd närmast före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för denna resp. närmast före den dag för vilken föräldrapenning skall tas ut. För rätt till föräldrapenning över den s. k. garantinivån fordras att föräldern under minst tvåhundrasjuttio dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför varit eller skulle varit försäkrad för en sjukpenning över garantinivån.

Varje svensk medborgare som är bosatt i landet är berättigad till *folkpension*. Vid bosättning utom riket är svensk medborgare berättigad till folkpension om han har rätt till tilläggspension. Folkpensionsförmånernas storlek graderas i förhållande till antalet förvärvsverksamma år i Sverige. Brister det i dessa förutsättningar kan den som har beviljats folkpension genom ett dispensförfarande dock få möjlighet att fortsätta uppbära full folkpension även vid bosättning utomlands om flyttningen sker av hälsoskäl eller andra särskilda omständigheter föreligger. Utländsk medborgare som är bosatt i Sverige har rätt till folkpension i form av ålderspension om han har bott i Sverige minst 10 år efter fyllda 16 år, varav minst 5 år omedelbart innan pension börjar utgå. För andra folkpensionsförmåner gäller kortare kvalifikationstider.

Rätt till *tilläggspension* (ATP) är i och för sig inte beroende av svenskt medborgarskap eller bosättning i Sverige. Detta medför att den som inte längre är svensk medborgare eller som har flyttat härifrån är berättigad erhålla tidigare inarbetad ATP. Rätt att arbeta in sådan pension tillkommer däremot endast svensk medborgare eller här i riket bosatt utlänning samt utlänning som, utan att vara bosatt här, arbetar på svenskt handelsfartyg. Försäkrad som bosatt sig utomlands kan i vissa fall tiligodoräknas pensionsgrundande inkomst. Detta gäller bl. a. svenska medborgare som är utsända

av svenska bolag eller är anställda av svenska bolags utländska dotterbolag.

Vissa andra lagar

Förmånerna enligt lagen om *arbetsskadeförsäkring* (LAF) omfattar alla arbetstagare samt här bosatta egenföretagare och uppdragstagare. Utländska arbetstagare, som tillfälligt har anställning i Sverige, kan således omfattas av bestämmelserna. Huruvida bosättning skall anses föreligga eller inte skall avgöras med ledning av de i inledningen presenterade bedömningsgrunderna.

Rätt till *delpension* tillkommer i Sverige bosatt försäkrad som uppfyller de allmänna villkoren i lagen om delpensionsförsäkring om viss tids förvärvsarbete m. m.

Allmänt barnbidrag utgår till barn som är svenska medborgare och bosatta här. Även utländska barn har rätt till barnbidrag om barnet fostras av någon som är bosatt och mantalsskriven här eller om barnet eller endera av dess föräldrar vistas här sedan minst sex månader. Även i fråga om barnbidrag tillämpas en schablonregel i oklara utflyttningsfall. Regeln innebär att rätt till förmånen kvarstår sex månader efter utflyttningen. I vissa fall kan en längre övergångstid tillämpas. Om vederbörande kommer tillbaka till Sverige efter en utlandsvistelse, som har varat mer än sex månader, kan barnbidrag betalas retroaktivt. Huruvida bidrag skall utgå i sådant fall bedöms bl. a. med ledning av om personen i fråga i beskattningssammanhang har ansetts bosatt i Sverige under bortovaron.

För rätt till *bidragsförskott* krävs att barnet är bosatt här i riket, eller om barnet inte är svensk medborgare, att barnets vårdnadshavare är bosatt här och vårdnadshavaren eller barnet vistas här sedan minst sex månader. En utlandsvistelse, som inte överstiger ett år, leder enligt praxis inte till att bosättningen anses bruten, såvida barnet hela tiden är kyrkobokfört i Sverige.

Avtalsreglering

Utlandssvensk, som inte har rätt till viss förmån i Sverige, kan på grund av konvention eller överenskommelse med annan stat vara tillförsäkrad motsvarande förmån i den staten.

Nordisk konvention om social trygghet

Inom Norden gäller i princip den regeln att medborgare från ett land vid vistelse i ett annat land behandlas på samma sätt som sistnämnda lands medborgare.

Särbestämmelser gäller för vissa förmåner. Sålunda uppbär en från Sverige

utsänd anställd sjukpenning från Sverige under de första 12 månaderna av utlandsvistelsen. Rätt till folkpension och därtill hörande förmåner inom annat nordiskt land förutsätter i allmänhet vistelse i det andra landet oavbrutet under tre år innan ansökan görs.

Rätt till tilläggspension i annat nordiskt land inarbetas i princip så snart den försäkrade är sysselsatt där.

I fråga om ersättning vid arbetsskada skall försäkrad som sänts ut av sin arbetsgivare i bosättningslandet uppbära förmåner från den staten. Vissa ytterligare undantag förekommer i fråga om arbetsskadeförsäkring, bl. a. för resande personal och offentligt anställda.

F. n. pågår arbetet på en ny nordisk konvention om social trygghet.

Socialförsäkringskonventioner med andra stater

Sverige har träffat överenskommelser med flera stater på socialförsäkringslagstiftningens område. Arbetet härpå har intensifierats under den senaste 5-årsperioden. Konventionen den 11 november 1975 mellan Sverige och Österrike om social trygghet var avsedd att bilda mönster för framtida avtal och vid ändring av gamla avtal med utomnordiska stater.

I proposition 1975/76:51 om godkännande av konvention mellan Sverige och Österrike rörande social trygghet, m. m., anförde chefen för socialdepartementet bl. a. följande.

Grundprincipen i konventionerna har varit att medborgare i det ena landet likställs med medborgare i det andra när det gäller rätt till socialförsäkringsförmåner. Med denna teknik kan man lösa problem som har sin orsak i att personer med utländskt medborgarskap särbehandlas inom ett lands socialförsäkringslagstiftning. Däremot löser man med likabehandlingsregler inte de problem som skapas av väntetider, kvalifikationsperioder etc., som kan finnas i lagstiftningen och som brukar gälla alla oavsett nationalitet, alltså även för landets egna medborgare.

För att lösa sådana problem, som alltså kan föreligga även för landets egna medborgare, fordras att man inför sammanläggningsregler, dvs. bestämmelser om rätt att i ett land räkna sig tillgodo väntetider eller kvalifikationsperioder som har fullgjorts i det andra landet. Detta har skett i den föreliggande svensk-österrikiska konventionen.

Konventionen gäller medborgare i endera staten och person som omfattas eller omfattats av lagstiftningen i sådan stat samt person som härleder sin rätt från sådan person. Enligt konventionens huvudprincip skall förvärvsverksamma individer omfattas av lagstiftningen i den stat där han är sysselsatt (art. 7). Från denna regel föreskrivs undantag bl. a. för arbetstagare som är utsänd av sin arbetsgivare i bosättningslandet (art. 8). Undantaget innebär bl. a. att den svenska lagstiftningen skall gälla under två år efter utsändandet från Sverige.

Skattekonsekvenser

Frågan om en person är bosatt i Sverige eller inte är av betydelse för omfattningen av hans skattskyldighet här i landet. Enligt huvudregeln anses den som här har sitt egentliga bo och hemvist såsom bosatt här i riket. Uttrycket "bo och hemvist" innebär inte att vederbörande med nödvändighet behöver ha bostad här i landet. Det torde vara tillräckligt om han har kvar någon mera påtaglig anknytning till Sverige, t. ex. i form av bohag eller personliga eller ekonomiska intressen i landet.

Om svensk medborgare flyttar ur riket men behåller väsentlig anknytning till Sverige behandlas han i beskattningssammanhang som om han är bosatt här i riket. Om vistelsen utom riket varar minst ett år (den s. k. ettårsregeln) kan han enligt 54 § h) KL vara befriad från inkomstskatt på lön. Undantag från denna regel gäller dock för offentligt anställda och anställda på svenska fartyg eller anställda på svenska, danska eller norska luftfartyg.

Den som är bosatt i Sverige beskattas här för alla inkomster, antingen de har förvärvats inom eller utom landet (53 § 1 mom. första stycket a) KL, 6 § 1 mom. a) SI). Däremot är den som inte är bosatt i Sverige skattskyldig bara för vissa angivna inkomster. Hit hör bl. a. pensionsförmåner på grund av tidigare anställning hos svenska staten eller svensk kommun eller som utgår enligt pensionsförsäkring som har tagits i försäkringsanstalt här i landet.

Beskattningen enligt de interna svenska skattereglerna kan begränsas genom föreskrifter i dubbelbeskattningsavtal. Ett sådant avtal kan innebära, att de avtalsslutande staterna beträffande vissa inkomstslag delar upp beskattningsrätten sig emellan, medan man i fråga om andra inkomstslag föreskriver att den ena staten helt skall avstå från beskattning till förmån för den andra. En genomgående princip i avtalen är att inkomst av fast egendom och av rörelse beskattas i det land där egendomen finns resp. rörelsen bedrivs. I fråga om statliga löner och pensioner är det brukligt att de får beskattas av utbetalarstaten. Däremot får ofta, i varje fall enligt äldre svenska avtal, endast den stat där den skattskyldige är bosatt beskatta t. ex. royalty och pensioner på grund av enskild tjänst.

Arbetsgivaravgifter för utomlands anställd svensk personal

Socialförsäkringarna och vissa andra närliggande områden finansieras till övervägande del genom avgifter, vilka för arbetstagarnas del erläggs av arbetsgivarna. Avgiftsskyldighet till sjukförsäkringen, folkpensioneringen och tilläggspensioneringen regleras i 19 kap. AFL medan avgiftsskyldigheten i övrigt regleras i resp. avgiftslag. Avgiftsskyldigheten för utlandsanställda arbetstagare är beroende av såväl vilket avgiftsslag det är fråga om som den utsändes bosättningsförhållanden. ATP-avgift skall i princip alltid erläggas av svenska arbetsgivare för ersättning som utgått till svenska arbetstagare som sysselsätts utomlands. Övriga avgifter erläggs endast för sådana

arbetstagare som är obligatoriskt försäkrade enligt arbetsskadeförsäkringen. Detta innebär att en utomlands sysselsatt arbetstagares bosättning enligt den praxis som utvecklats inom socialförsäkringsområdet och som redovisats ovan blir avgörande för om arbetsgivaren är skyldig att erlägga avgiften eller ej.

Tidigare behandling

Frågan om missionärers m. fl. rätt till socialförsäkringsförmåner har tidigare behandlats i riksdagen. I socialförsäkringsutskottets betänkande SfU 1973:38 behandlades en motion om sjukförsäkringsförmåner till u-landsarbetare och i betänkandena SfU 1974:5 och 1975:1 motioner om föräldrapenning till utlandssvenskar. Utskottet framhöll i dessa betänkanden att man från svensk sida borde underlätta svenska medborgares arbete i u-länderna och så långt möjligt visa svenskarna generositet då de återvände till Sverige. Utskottet förordade att de aktualiserade frågorna borde bli föremål för utredning och att denna utredning kunde ske inom ramen för hemvistsakkunnigas (Fi 1970:71) arbete eller i särskild ordning.

Hemvistsakkunniga föreslog i sitt betänkande (SOU 1976:39) Hemvist bl. a. att ett enhetligt bosättningsbegrepp (hemvist), som skulle kunna användas också inom andra rättsområden, skulle införas i folkbokföringen. Bl. a. är avsikten härmed att fastare knyta socialförsäkringens bosättningsbegrepp till kyrkobokföringens. Enligt framlagt förslag till ändring i AFL skall – om särskilda skäl däremot inte föreligger – den som är kyrkobokförd i Sverige anses ha hemvist i riket och således vara försäkrad enligt AFL. Inskrivningen i försäkringskassa föreslås bli bestämd av kyrkobokföringen i stället för av mantalsskrivningen. Det framhålls i betänkandet att förslaget innebär att medborgarskapets betydelse inte blir lika starkt markerad och bundenheten till en ettårsregel blir mindre.

Hemvistsakkunniga föreslog också att i Sverige tidigare kyrkobokförda personer som var bosatta utomlands och uppbar lön från svenska staten eller svensk kommun skulle registreras i ett speciellt statsregister och därmed beträffande sociala förmåner bli likställda med personer bosatta i Sverige. De sakkunniga erinrade om att dessa personer beskattas här i riket för sina inkomster från Sverige varigenom kongruens uppnås i fråga om rättigheter och skyldigheter. Någon registrering i statsregistret av personer anställda utomlands för enskild svensk arbetsgivares räkning föreslog hemvistsakkunniga däremot inte. Dessa personer beskattas i princip inte i Sverige för sin arbetsinkomst, och det fanns därför inte anledning knyta den angivna personkretsen till svensk socialförsäkring. Man ansåg det inte heller möjligt att inom en lagstiftning av den generella karaktär som kännetecknar socialförsäkringen skapa särskilda regler för vissa yrkeskategorier, t. ex. missionärer. De sakkunniga pekade på de problem med dubbelförsäkring som sådana regler kunde medföra och på att privata försäkringar kunde vara

mer ändamålsenliga eftersom de kunde anpassas efter individuella behov och efter de särskilda förhållandena på platsen eller i landet i fråga. De sakkunniga underströk slutligen att man i bilaterala socialförsäkringsavtal har möjlighet och bör sträva efter att införa regler om tillgodoräknande i ett land av avgifts- eller kvalifikationsperioder som förflutit i annat land.

Frågan om arbetsgivares avgiftsskyldighet för arbetstagare som sysselsätts utomlands har tidigare prövats av pensionskommittén. I betänkande SOU 1977:46, Pensionsfrågor m. m. avvisade kommittén en ändring av den gällande ordningen för avgiftsskyldigheten för utsänd personal. Vad gäller problemen med att avgifter i vissa fall skulle erläggas såväl till den svenska socialförsäkringen som till utsändningslandets socialförsäkring, ansåg kommittén att dessa problem borde lösas konventionsvägen.

Remissyttrandet (motion 1979/80:1634)

Riksförsäkringsverket avstyrker bifall till motion 1979/80:1634. Enligt verkets mening är de principer som ligger till grund för nuvarande praxis väl grundade. En socialförsäkringsgren som sjuk- och föräldraförsäkringen kan – med hänsyn bl. a. till det nära sambandet med arbetsmarknaden och sjuk- och hälsovårdsorganisationen – inte utan svårighet tillämpas på utländska förhållanden. Verket anser därför att tillhörigheten till dessa försäkringsformer liksom hittills bör bygga på bosättning. Verket anser vidare att man inte inom en lagstiftning av den generella karaktär som kännetecknar socialförsäkringen bör införa speciella regler för vissa yrkeskategorier. I stället bör de problem som kan uppstå i samband med att förvärvsarbetande skickas ut från Sverige för att arbeta utomlands liksom hittills lösas konventionsvägen.

Verket framhåller vidare att det för närvarande, i samband med att verkets cirkulär omarbetas till kungörelse, pågår en översyn av gällande tillämpningsföreskrifter på området. Därvid anser verket att särskilda föreskrifter inte bör utfärdas för vissa speciella yrkeskategorier, och verket kommer inte att ta in någon motsvarighet till nuvarande bestämmelser om missionärer i den kungörelse som skall ersätta cirkuläret 15/1975. I samtliga fall bör varaktigheten av utlandsvistelsen vara avgörande för om bosättning skall anses föreligga. Härigenom torde, anför verket, den särställning som missionär m. fl. i dessa sammanhang intagit i praxis komma att upphöra.

Utskottet

Rätten till förmåner inom socialförsäkringslagstiftningen och till andra sociala förmåner grundar sig på medborgarskap eller bosättning i Sverige. Normalt tillämpas de regler som gäller inom kyrkobokföringen för bedömningen av var en person skall anses bosatt. En särskild praxis har emellertid utbildat sig på socialförsäkringsområdet. Enligt denna kan en person som lämnar Sverige utan avsikt att bosätta sig utomlands betraktas som bosatt här

i riket under en övergångstid av ett år. Förmåner som grundar sig på bosättning kan därför åtnjutas under motsvarande tid. Vid inflyttning kan bosättning i riket anses föreligga redan från ankomsten till Sverige om det någorlunda säkert kan antas att en person skall vistas här stadigvarande eller – om vistelsen är av begränsad varaktighet – avsikten är att den skall vara minst ett år och anledningen till vistelsen i Sverige är förvärvsarbete e. d.

Försäkrade enligt lagen om allmän försäkring är svenska medborgare och utlänningar som är bosatta här. För rätt till sådana förmåner i lagen som sjukpenning och föräldrapenning krävs att den försäkrade är inskriven i allmän försäkringskassa, vilket endast den som är bosatt här kan vara. Däremot är bosättningen inte avgörande för rätten till pensionsförmåner, utan sådana förmåner kan utgå även till utomlands bosatta personer i förhållande till den försäkrades poängår inom ATP. Vid inarbetande av ATP kan även inkomst av förvärvsverksamhet utomlands för bl. a. svenska arbetsgivares räkning beaktas.

Genom bestämmelser i konventioner kan utlandssvenskar, som inte har rätt till vissa förmåner i Sverige, vara tillförsäkrade motsvarande förmåner i bosättningslandet. I allmänhet innehåller konventionerna särbestämmelser om förmåner för arbetstagare som sänds ut av sin arbetsgivare för att arbeta utomlands.

Motionerna 1979/80:1184 av Jörgen Ullenhag m. fl. och 1979/80:1165 av Grethe Lundblad och Kurt Hugosson tar från skilda utgångspunkter upp frågor om rätten till förmåner från den allmänna försäkringen för svenska medborgare som återvänder till Sverige efter en utlandsvistelse.

Jörgen Ullenhag och hans medmotionärer erinrar om tidigare riksdagsbehandling av frågor om socialförsäkringsförmåner till bl. a. biståndsarbetare från ideella organisationer som lämnat Sverige för tjänstgöring utomlands och om hemvistsakkunnigas utredningsarbete i dessa frågor. (En redogörelse för tidigare riksdagsbehandling och hemvistsakkunnigas förslag har lämnats ovan på s. 7). Motionärerna konstaterar att hemvistsakkunniga inte föreslagit någon förbättring för andra personer än sådana som vid utlandsvistelsen uppbär lön från stat eller kommun, medan frågan om försäkringsskydd förblir olöst för missionärer, biståndsarbetare m. fl. Motionärerna anser att en förbättring av sådana personers möjligheter till föräldrapenning framstår som särskilt angelägen, eftersom förlusten av föräldrapenning inte kan kompenseras genom privata försäkringar. En reform är också enligt motionärerna angelägen för de personer som är utlandsverksamma under ett begränsat antal år och sålunda har en fast anknytning till Sverige. Sådana personer betalar nämligen skatt och är inskrivna i försäkringskassor såväl före som efter sin utlandsvistelse. I motionen hemställs att riksdagen begär förslag till lagstiftning i ämnet.

Grethe Lundblad och Kurt Hugosson tar upp frågan om hemvändande svenskars förmåner från den allmänna försäkringen m. m. från utgångspunkten att förmånerna missbrukas på ett icke avsett sätt. Motionärerna syftar på

personer som av skatte- och andra ekonomiska skäl lämnat Sverige men som tillfälligt bosätter sig här vid sjukdom och sänder sina barn till skolor i Sverige eller utnyttjar pensionssystemets fördelar. Det bör, menar motionärerna, närmare övervägas om "valutautlänningar" skall vidkännas inskränkningar i rätten till olika sociala förmåner, och motionärerna begär en utredning härom.

Utskottet vill erinra om sina tidigare uttalanden vid 1973–1975 års riksdagar om att man från svensk sida borde underlätta svenska medborgares arbete i u-länderna och så långt möjligt visa dem generositet då de återvänder till Sverige. Utskottet har fortfarande denna uppfattning.

De skilda syftena bakom de båda motionerna om hemvändande utlandssvenskars ställning inom förmånssystemet illustrerar emellertid de svårigheter som uppstår när man skall försöka göra en rättvis avgränsning av vem som skall komma i åtnjutande av förmånerna. I problematiken ryms också invandrarnas rätt till förmåner. Lika väl som det är väsentligt att garantera dem som kommer tillbaka till Sverige eller hit för första gången i avsikten att bo och verka i landet ett så fullgott socialt skydd som möjligt är det angeläget att söka förhindra att vårt sociala förmånssystem missbrukas.

Inom socialdepartementet har nyligen ett arbete påbörjats med att kartlägga problem av bl. a. den art som berörs i de båda motionerna och att få fram förslag till hur dessa skall lösas. Med hänsyn härtill anser utskottet att någon riksdagens åtgärd med anledning av motionerna 1979/80:1165 och 1979/80:1184 f. n. inte är påkallad.

Motion 1979/80:1634 av Ann-Cathrine Haglund m. fl. tar upp ett speciellt problem i samband med missionärers rätt till förmåner från den allmänna försäkringen. Motionärerna påpekar att svenska missionärer och präster i regel avförs från den allmänna försäkringen omedelbart vid avresan till sitt verksamhetsfält, därför att försäkringskassan anser att de har för avsikt att bosätta sig utomlands. Detta förhållande har, säger motionärerna, sin grund i en förlegad uppfattning om att missionärer gör livslånga insatser i missionsarbete utomlands. Andra personer som flyttar utomlands utförsäkras i regel inte förrän ett år efter avresan, och de kan alltså ha ett mycket bättre försäkringsskydd trots att de i realiteten avser att stanna lika kort eller lång tid utomlands som missionärer. Motionärerna menar att samma regler för utförsäkring bör gälla för alla som reser utomlands för att arbeta, och de begär en översyn av reglerna för utförsäkring av missionärer.

Som framgår av inledningen till betänkandet har riksförsäkringsverket i cirkulär 15/1975 utfärdat anvisningar till de allmänna försäkringskassorna för bedömningen av när en person är att anse som bosatt i Sverige och därmed berättigad till förmåner som följer med bosättningen. Om försäkringskassans utredning inte visar att försäkrad, som är svensk medborgare, haft för avsikt att bosätta sig utomlands, skall han vid utflyttning från Sverige anses bosatt här intill ett år efter avresan. I detta sammanhang uttalas i cirkuläret att för en på utrikes ort anställd svensk missionär skall bosättningen bedömas

oberoende av om vederbörande har rätt att kvarstå i kyrkobokföringen under utlandsvistelsen. Uttalandet har uppenbarligen lett till att missionärer i vissa fall fått en oförmånligare ställning inom socialförsäkringssystemet än andra yrkesgrupper vid utflyttning från Sverige. Riksförsäkringsverket har i sitt remissyttrande framhållit att särskilda föreskrifter inte bör utfärdas för vissa speciella yrkeskategorier då det gäller att bedöma om bosättning föreligger i riket eller ej. I stället bör varaktigheten av utlandsvistelsen i samtliga fall vara avgörande för om bosättning skall anses föreligga. Verkets avsikt är att någon motsvarighet till nuvarande bestämmelser om missionärer inte skall tas in i den kungörelse som skall ersätta cirkuläret 15/75. Verket anser att den särställning som missionärer m. fl. i dessa sammanhang intagit i praxis härigenom torde komma att upphöra.

Utskottet vill understryka angelägenheten av att verkets uttalanden uppmärksammas av de tillämpande myndigheterna i samband med ändringen av kungörelsen. Utskottet förutsätter att frågan också följs upp i verkets handledning om skyldighet att erlägga socialförsäkringsavgifter med hänsyn till att denna innehåller särregler om avgiftsskyldighet för missionärer. Med det anförda får syftet med motion 1979/80:1634 anses tillgodosett.

En persons bosättningsförhållanden har betydelse också för arbetsgivares skyldighet att erlägga avgifter till det sociala trygghetssystemet. Ett undantag utgör dock ATP-avgiften som arbetsgivare i princip alltid skall erlägga för svenska arbetstagare oavsett om de sysselsätts i Sverige eller utomlands. Övriga avgifter erläggs endast för arbetstagare som är obligatoriskt försäkrade enligt lagen om arbetsskadeförsäkring, vilket är fallet så länge de anses bosatta i Sverige.

Bo Lundgren m. fl. anför i motion 1979/80:1638 att arbetsgivare som sänder ut arbetstagare för arbete utomlands ofta får betala avgifter under det första året såväl i Sverige som i det land där arbetstagaren är verksam. Motionärerna pekar på att det inom skatteområdet finns dubbelbeskattningsavtal för att undvika att en inkomst beskattas såväl i Sverige som utomlands. Enligt motionärerna bör regeringen ta initiativ till avtal med andra länder för att undvika dubbeldebitering av socialförsäkringsavgifter.

De problem som berörs i motionen har som nämnts tagits upp till behandling av pensionskommittén. I betänkandet Pensionsfrågor m. m. har kommittén pekat på att problemen borde lösas på det sätt motionärerna nu begär, dvs. konventionsvägen.

Nuvarande konventioner med andra länder reglerar endast förmånerna inom det sociala trygghetssystemet. Behovet av en reglering även på avgiftssidan har emellertid alltmer uppmärksammats. I den nya nordiska konvention som snart föreligger klar kommer bestämmelser att finnas som tar sikte på att förhindra ett dubbelt avgiftsuttag. Som ovan nämnts, arbetar man i socialdepartementet f. n. med olika problem vid flyttning till och från Sverige. Även frågor om avgiftsskyldighet kommer att tas upp i detta arbete.

Någon särskild åtgärd med anledning av motion 1979/80:1638 är därför inte påkallad. Utskottet avstyrker bifall till motionen.

Utskottet hemställer

1. beträffande *förmåner till svenska medborgare som återvänder från utlandet*
   att riksdagen avslår motionerna 1979/80:1165 och 1979/80:1184,
2. beträffande *utförsäkring av missionärer*
   att riksdagen avslår motion 1979/80:1634,
3. beträffande *dubbeldebitering av socialförsäkringsavgifter*
   att riksdagen avslår motion 1979/80:1638.

Stockholm den 25 november 1980

På socialförsäkringsutskottets vägnar
SVEN ASPLING

Närvarande: Sven Aspling (s), Maj Pehrsson (c), Helge Karlsson (s), Doris Håvik (s), Allan Åkerlind (m), Gösta Andersson (c), Gullan Lindblad (m), Lars-Åke Larsson (s), Elis Andersson (c), Martin Segerstedt (s), Arne Lindberg (c), Nils-Olof Gustafsson (s), Åke Persson (fp), Ingegerd Elm (s) och Görel Bohlin (m).

GOTAB 65945 Stockholm 1980