

I gränslandet

Social trygghet vid gränsarbete i Norden

*Delbetänkande av
Parlamentariska socialförsäring utredningen*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:74

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23649-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ulf Kristersson

Vid sammanträde den 29 april 2010 beslutade regeringen om direktiv (dir. 2010:48) som gav en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet. Kommittén har antagit namnet Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Kommitténs arbete ska slutredovisas i sin helhet senast den 15 maj 2013.

I detta delbetänkande redovisar kommittén uppdraget om social trygghet vid gränsarbete i Norden. Kommittén ska göra en analys av hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor i ett nordiskt land och arbetar eller studerar i ett annat. Den ska 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 och därigenom påverkar den enskildes försäkringsförhållanden negativt. Kommittén ska särskilt beakta att den enskildes möjligheter på arbetsmarknaden ska behållas eller förstärkas. Kommittén ska i sitt arbete även överväga vilka erfarenheter från andra gränsområden inom EU som kan tillgodogöras. Delbetänkandet ska redovisas senast den 15 november 2011.

Statsråd Christina Husmark Pehrsson förordnade den 29 juni 2010 socialborgarråd Ulf Kristersson (m) som ordförande och riksdagsledamöter Gunnar Axén (m), Anna König Jerlmyr (m), Erik Ullenhag (fp), Fredrick Federley (c), Emma Henriksson (kd), Sonia Karlsson (s), Matilda Ernkrans (s), Gunvor G Ericson (mp), LiseLotte Olsson (v) samt förbundsordförande Stefan Löfven (s) till ledamöter i kommittén. Den 6 oktober 2010 entledigades Ulf Kristersson (m) och Erik Ullenhag (fp) från sina uppdrag som

ordförande respektive ledamot i kommittén. Den 26 oktober 2010 entledigades Matilda Ernkrans och ersattes samma dag av Tomas Eneroth (s) som ledamot i kommittén. Den 11 november 2010 entledigades Anna König Jerlmyr (m) från sitt uppdrag som ledamot, samma dag förordnades Gunnar Axén (m) som ordförande samt riksdagsledamöter Johan Pehrson (fp) och Tomas Tobé (m) som ledamöter i kommittén. Den 29 november 2010 förordnades riksdagsledamöter Lotta Finstorp (m) och Erik Almqvist (sd) som ledamöter i kommittén. Den 11 januari 2011 förordnades riksdagsledamot Kajsa Lunderquist (m) som ledamot i kommittén. Den 18 augusti 2011 entledigades Stefan Löfven (s) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av förbundsordförande Lars-Anders Häggström (s) som ledamot i kommittén. Den 27 september 2011 entledigades Sonia Karlsson (s) från sitt uppdrag som ledamot i kommittén.

Som huvudsekreterare i utredningen har sedan den 1 augusti 2010 tjänstgjort fil dr Irene Wennemo. Som sekreterare i utredningen har sedan den 13 september 2010 tjänstgjort utredare Jakob Larsson och sedan 1 oktober 2010 utredare Linda Grape, jur kand Sara Kullgren, departementsråd Annelie Westman och kansliråd Jasmina Hopstadius. Som sekreterare i utredningen har sedan 1 november 2010 tjänstgjort kansliråd Mårten Hultin och sedan 1 maj 2011 kammarrättsassessor Maria Kållberg. Pol kand Lydia Wefer har sedan den 15 augusti 2011 praktiserat i utredningen. Utredare Anna Fransson har sedan den 29 augusti 2011 tjänstgjort som sekreterare i utredningen.

Som sakkunniga i utredningen har sedan den 4 oktober 2010 tjänstgjort departementsråd Anders Ekholm, departementssekreterare Henrik Moberg, kansliråd Karin Stillerud, kansliråd Peter Wollberg (Socialdepartementet), departementssekreterare Charlotta Hoegy, kansliråd Mårten Rinnman Henning, ämnesråd Anna Westerberg, departementssekreterare Annika Åsbrink (Finansdepartementet), rätts-sakkunnig Mats Holmqvist (Justitiedepartementet), ämnesråd Kent Ivarsson (Näringsdepartementet), kansliråd Lena Ljungberg, departementssekreterare Marie Nordmarc, kansliråd Marie Åkhagen (Arbetsmarknadsdepartementet) och departementssekreterare Marie Mäkk (Utbildningsdepartementet). Den 26 oktober 2010 entledigades ämnesråd Anna Westerberg från sitt uppdrag som sakkunnig och samma dag förordnades departementssekreterare Martin Söderström (Finansdepartementet) som sakkunnig i kommittén. Den 9 februari 2011 entledigades kansliråd Mårten Rinnman Henning från sitt upp-

drag som sakkunnig, samma dag förordnades departements-
sekreterare Johan Stjernfält (Finansdepartementet) som sakkunnig
i kommittén.

Stockholm i november 2011

Gunnar Axén

Erik Almqvist

Gunvor G Ericson

Lotta Finstorp

Lars-Anders Häggström

Kajsa Lunderquist

Johan Pehrson

Tomas Eneroth

Fredrick Federley

Emma Henriksson

Sonia Karlsson

LiseLotte Olsson

Tomas Tobé

/Irene Wennemo
Anna Fransson
Linda Grape
Jasmina Hopstadius
Mårten Hultin
Sara Kullgren
Maria Kållberg
Jakob Larsson
Lydia Wefer
Annelie Westman

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Författningsförslag	31
1 Inledning	33
1.1 Bakgrund	33
1.2 Uppdrag.....	35
1.3 Arbetsätt	35
1.4 Avgränsningar	38
1.5 Disposition.....	38
2 Gränsarbete i Norden under 2000-talet	41
2.1 Inledning.....	41
2.2 Den övergripande utvecklingen	42
2.3 Vilka är det som gränsarbetar?	44
2.4 I vilka branscher arbetar gränsarbetare?	48
2.5 Vilka kommuner har störst gränspendling?	51
2.6 Varför ökar gränspendlingen mellan länder?	53
2.7 Behov av förbättrad pendlingsstatistik	54

3	Regler om samordning av social trygghet.....	55
3.1	Inledning.....	55
3.2	Förordningarna om samordning av social trygghet	56
3.2.1	Medlemsstater, personkrets och förmåner.....	56
3.3	Samordningens principer	57
3.4	Tillämplig lagstiftning	59
3.5	Samordning av sjuk- och arbetslöshetsförmåner vid arbete i annat EU/EES-land	60
3.5.1	Samordning av förmåner vid sjukdom.....	60
3.5.2	Samordning av förmåner vid arbetslöshet	61
3.6	Informationsutbyte mellan medlemsstater.....	64
4	Identifierade gränshinder – analys och förslag	65
4.1	Inledning.....	65
4.1.1	Vad är ett gränshinder?.....	66
4.2	Gränshinder där arbete pågår med att lösa dem	69
4.2.1	Långa handläggningstider av intyg för arbetad och försäkrad tid i Norge för sammanläggning i Sverige.....	69
4.2.2	Oklart vilken personkrets som omfattas av femårsregeln i den nordiska konventionen	70
4.2.3	Isländska och norska studerande har inte ansetts omfattade av socialförsäkring i Sverige.....	71
4.2.4	Arbetskrav i Norge förhindrar rätt att tillgodoräkna sig tidigare arbete i Sverige i arbetslöshetsförsäkringen.....	72
4.3	Gränshinder som bedöms kunna undanröjas eller reduceras på annat sätt än genom rättslig reglering	73
4.3.1	Otydligt i vilket lands arbetslöshetskassa gränsarbetare bör vara med.....	73
4.3.2	Otillräcklig information i intyg från Norge då personen haft arbetsavklaringspeng.....	84
4.4	Gränshinder som bedöms möjliga att lösa genom rättslig reglering.....	85

4.4.1	Hinder att bli medlem i en arbetslöshetskassa efter 64 års ålder.....	86
4.4.2	Kortare avbrott i medlemskap i arbetslöshetskassa förhindrar att ersättning betalas ut enligt inkomstbortfallsförsäkringen.....	88
4.4.3	Bristande försäkringsskydd vid arbetslivsinriktad rehabilitering.....	90
4.4.4	Hinder för personer som återinträder i vissa arbetsmarknadspolitiska program att bibehålla nivån i aktivitetsstödet på grund av svårigheter att åter bli medlem i en svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands.....	91
4.5	Gränshinder på grund av ett annat lands rättsliga reglering och tillämpning.....	93
4.5.1	Kvalificeringskrav begränsar rätt till sjukförsäkring i Finland.....	93
4.5.2	Bosättningskrav begränsar rätt till arbetslöshetsersättning i Norge.....	93
4.5.3	Svårighet att få arbetslöshetsersättning i Norge vid deltidssjukskrivning.....	94
5	Arbetslöshetsförsäkringen i de nordiska länderna.....	97
5.1	Inledning.....	97
5.2	Sverige.....	97
5.2.1	Organisation och administration.....	97
5.2.2	Finansiering.....	98
5.2.3	Villkor för rätt till ersättning.....	98
5.2.4	Ersättningens längd och storlek.....	99
5.3	Danmark.....	100
5.3.1	Organisation och administration.....	100
5.3.2	Finansiering.....	101
5.3.3	Villkor för rätt till ersättning.....	102
5.3.4	Ersättningens längd och storlek.....	102
5.4	Norge.....	104
5.4.1	Organisation och administration.....	104
5.4.2	Finansiering.....	104
5.4.3	Villkor för rätt till ersättning.....	104

5.4.4	Ersättningens längd och storlek.....	106
5.5	Finland	106
5.5.1	Organisation och administration	106
5.5.2	Finansiering.....	107
5.5.3	Villkor för rätt till ersättning.....	107
5.5.4	Ersättningens längd och storlek.....	108
5.6	Island.....	110
5.6.1	Organisation och administration	110
5.6.2	Finansiering.....	110
5.6.3	Villkor för rätt till ersättning.....	110
5.6.4	Ersättningens längd och storlek.....	111
	Sammanfattande tablå.....	113
6	Sjukförsäkringen i de nordiska länderna	115
6.1	Inledning.....	115
6.2	Sverige	115
6.2.1	Försäkringens administration och finansiering.....	115
6.2.2	Villkor för rätt till sjukpenning.....	115
6.2.3	Karens	116
6.2.4	Arbetsgivarinträde	116
6.2.5	Sjukpenning efter arbetsgivarinträde	117
6.2.6	Sjukpenningens längd och storlek	117
6.2.7	Ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsoförmåga.....	118
6.3	Danmark	118
6.3.1	Försäkringens administration och finansiering.....	118
6.3.2	Villkor för rätt till sjukpenning.....	119
6.3.3	Karens	120
6.3.4	Arbetsgivarinträde	120
6.3.5	Sjukpenningens längd och storlek	120
6.3.6	Ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsoförmåga.....	121
6.4	Norge	123
6.4.1	Försäkringens administration och finansiering.....	123
6.4.2	Villkor för rätt till sjukpenning.....	123
6.4.3	Karens	123

6.4.4	Arbetsgivarinträde	124
6.4.5	Sjukpenningens längd och storlek	124
6.4.6	Ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsoförmåga	124
6.5	Finland	126
6.5.1	Försäkringens administration och finansiering	126
6.5.2	Villkor för rätt till sjukpenning	127
6.5.3	Karens	127
6.5.4	Arbetsgivarinträde	128
6.5.5	Sjukpenningens längd och storlek	128
6.5.6	Ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsoförmåga	129
6.6	Island	131
6.6.1	Försäkringens administration och finansiering	131
6.6.2	Villkor för rätt till sjukpenning	131
6.6.3	Karens	131
6.6.4	Arbetsgivarinträde	131
6.6.5	Sjukpenningens längd och storlek	132
6.6.6	Ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsoförmåga	132
6.7	Sammanfattande tabell	133
7	Konsekvensanalyser av kommitténs förslag	135
7.1	Förslag som berör arbetslöshetsförsäkringen	135
7.1.1	Möjlighet för person äldre än 64 år att bli medlem i en arbetslöshetskassa	135
7.1.2	Möjlighet till förlängd retroaktivitet vid inträde i en arbetslöshetskassa	136
7.1.3	Förtydligande av regelverket för personer som återinträder i vissa arbetsmarknadspolitiska program	138
7.1.4	Generella effekter av förslagen som berör arbetslöshetsförsäkringen	138
7.2	Förslag som rör sjukförsäkringen	139

8	Författningskommentar	141
8.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.....	141
	Referenser	143
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2010:48	147
Bilaga 2	Krav på att acceptera erbjudna arbeten i annat gränsland	173

Förkortningar

AK	Administrativa kommissionen för migrerande arbetstagare
Alfa-kassan	Arbetslöshetskassan Alfa
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	Europeiska frihandelssammanslutningen
EG	Europeiska gemenskapen
ESA	European Surveillance Authority
EESSI	Electronic Exchange of Social Security Information
EU	Europeiska unionen
EUF	Fördraget om europeiska unionens funktionssätt
FPA	Finska Folkpensionsanstalten
G	Norskt prisbasbelopp/grundbelopp
G-dag	Dansk dagpenninggottgörelse
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
LO	Landsorganisationen i Sverige
NAV	Norges arbeids- og velferdsetat (statliga delen) och Norges arbeids- og velferdsforvaltning (kommunala delen)
PSC	Finska Pensionskyddscentralen
SJI	Sjukpenninggrundande inkomst
SO	Arbetslöshetskassornas samorganisation
TCO	Tjänstemännens centralorganisation

Sammanfattning

Uppdrag

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningens uppdrag är att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48). Kommittén ska överväga förändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. Arbetet ska redovisas i ett slutbetänkande i maj 2013.

I detta delbetänkande redovisar kommittén uppdraget om social trygghet vid gränsarbete i Norden. I uppdraget ingår att analysera hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor i ett nordiskt land men arbetar eller studerar i ett annat. Kommittén ska 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 och därigenom påverkar den enskildes försäkringsförhållanden negativt. I detta arbete ska särskilt beaktas att den enskildes möjligheter på arbetsmarknaden ska behållas eller förstärkas. Kommittén ska även överväga vilka erfarenheter från andra gränsområden inom EU som kan tillgodogöras.

1. Inledning

En gränsarbetare är en anställd eller egenföretagare som utför sitt arbete i en annan medlemsstat inom EU/EES (och Schweiz) än den där han eller hon är bosatt i och dit personen återvänder minst en gång i veckan. Gränsarbetare möter delvis andra problem än de som bor och arbetar i en och samma medlemsstat eftersom de berörs av två autonoma staters olika lagar, regler och sociala trygghets-system. För den enskilde gränsarbetaren är det många gånger oklart vilket lands regler som är tillämpliga. Problemen beror ofta på

brister i samspelet mellan de gemensamma samordningsreglerna på EU/EES-nivå och tillämpningen av nationell rätt. Bestämmelserna i de gemenskapsrättsliga förordningarna är emellertid överordnad den nationella regleringen. Enligt kommitténs mening innebär det att gemenskapsrätten måste tillämpas när rätten till förmåner bedöms för en enskild försäkrad.

En annan sida av gränshindersproblematiken är brist på kunskap eller tillgång till information om gällande regler för gränsarbetare. För den enskilde uppfattas reglerna ofta som byråkratiska och krångliga. Samtidigt kan det numera i den svenska arbetslöshetsförsäkringen ställas krav på den enskilde att acceptera erbjudna arbeten i angränsade land. Bättre samlad information för gränsarbetare och ökad kunskap bland handläggare på olika institutioner och myndigheter skulle därför förebygga och många gånger motverka att gränshinder överhuvudtaget uppstår.

Med syfte att analysera hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor och arbetar eller studerar i olika nordiska länder arrangerade kommittén ett probleminventerande seminarium i maj 2011. Ett antal myndigheter och intresseorganisationer bjöds in och ombads att redogöra för vilka gränshinder de bedömer som mest centrala för denna grupp (redogörelser gjordes dels i form av skriftliga promemorior och dels muntligt vid seminarietillfället). De gränshinder som framkom i samband med inventeringen analyseras och bedöms av kommittén i delbetänkandets fjärde kapitel.

Som berörts ovan är EU-rätten överordnad nationell rätt, vilket innebär att det inte är nödvändigt att ändra de nationella bestämmelser som står i konflikt med gemenskapsrätten. Däremot kan sådana ändringar i nationell rätt förtydliga reglerna både för den enskilde och för tillämpande myndigheter och arbetslöshetskassor, vilket kan bidra till att likabehandling säkerställs. Kommittén har därför gjort bedömningen att det på vissa områden kan vara motiverat med ändringar i svensk rätt. Kommittén har utgått från dagens regelverk, men det kan inte uteslutas att eventuella förslag i slutbetänkandet kan komma att förändra de analyser och bedömningar av gränshinder som görs i detta delbetänkande.

2. Gränsarbete i Norden under 2000-talet

Gränsarbete till Norge och Danmark har ökat kraftigt under senare delen av 2000-talet. Svenskarna är de som gränsarbetar mest och svarar för omkring 80 procent av den inomnordiska pendlingen. Svenskarnas gränspendling till Norge har nästan fördubblats och till Danmark har gränsarbetarna mer än fyrdubblats under perioden 2001–2008. Totalt sett var det omkring 50 000 personer som pendlade in eller ut ur Sverige 2008. Män gränsarbetar i större utsträckning än kvinnor och gränsarbete är vanligare bland ungdomar än bland äldre. Gymnasieutbildning är den vanligaste utbildningsbakgrunden bland de som gränsarbetar. De flesta svenskar som gränsarbetar i Norge eller Danmark arbetar i tjänsteföretag, framför allt i den privata sektorn.

Gränspendlingen mellan Sverige och Norge respektive Sverige och Danmark skiljer sig avseende pendlingens geografiska struktur. Medan gränsarbete från Sverige till Danmark företrädesvis sker mellan angränsande kommuner sker pendlingen till Norge framför allt mellan stora arbetsmarknader med brett utbud av jobb. Göteborg har den antalsmässigt största utpendlingen till Norge (främst till Oslo), därefter följer Karlstad och Stockholm. Gränsarbete mellan Sverige och Danmark är i huvudsak koncentrerad till angränsande kommuner i anslutning till Öresund.

3. Regler om samordning av social trygghet

För att underlätta rörlighet mellan länderna inom EU/EES (och Schweiz) finns det gemensamma regler för att samordna – dock inte harmonisera – medlemsstaternas olika socialförsäkringssystem. Syftet med dessa regler är att tillförsäkra personer som tar ett arbete i en annan medlemsstat, även de som bor i ett land men arbetar i ett annat, ett socialförsäkringsskydd som bevarar redan intjänade rättigheter och som underlättar integrationen i mottagarlandets socialförsäkringssystem.

De gemensamma reglerna bygger på ett antal principer. *Principen om endast en tillämplig lagstiftning* innebär att den försäkrade endast ska omfattas av ett lands lagstiftning och avser såväl förmån som avgiftsskyldighet. *Likabehandlingsprincipen* innebär att diskriminering på grund av medborgarskap är förbjuden. Det betyder att en person som tar arbete i en annan medlemsstat har samma rättigheter och

skyldigheter, i fråga om socialförsäkringsförmåner som omfattas av förordningen, som arbetslandets egna medborgare. *Sammanläggningsprincipen* innebär att den medlemsstat i vilken den försäkrade är behörig ska ta hänsyn till försäkrings- och anställningsperioder som förekommit i en annan medlemsstat om det är nödvändigt för att avgöra om personen uppfyller eventuella nationella krav på sådana perioder i det landets socialförsäkringssystem.

Som huvudregel när en förvärvsarbetande person flyttar från en medlemsstat till en annan inom EU/EES och Schweiz eller enbart börjar arbeta i någon av dessa länder gäller att den försäkrade ska omfattas av arbetslandets lagstiftning som då är behörig stat. Vid arbetslöshet är behörig stat således det senaste arbetslandet. För helt arbetslösa gränsarbetare finns emellertid en särskild regel som pekar ut bosättningslandet som behörig stat. Denna regel har införts eftersom gränsarbetaren anses ha bättre möjligheter att få arbete i bosättningslandet.

4. Identifierade gränshinder – analys och förslag

Kommittén har delat in de gränshinder som har identifierats utifrån hur de bedöms kunna åtgärdas.

Gränshinder där arbete pågår med att lösa dem

I detta avsnitt redogörs för gränshinder som är på väg att lösas. Kommitténs bedömning är att det för tillfället inte finns behov av ytterligare förslag, men att det är viktigt att den svenska regeringen följer hur arbetet fortlöper.

Det första gränshindret inom denna kategori avser långa handläggningstider hos Norges arbets- och velferdsetat (NAV) av intyg om arbetad och försäkrad tid. Norge har lovat att korta dessa tider. Ett annat gränshinder avser oklarheter om vilken personkrets som omfattas av femårsregeln i den nordiska konventionen om social trygghet. Denna konvention är under revidering. Även det identifierade gränshindret om att studerande från Island och Norge inte anses omfattas av svensk socialförsäkring eftersom dessa EES-länder tillämpar de äldre EU-reglerna bedöms komma att lösas utan ytterligare förslag. I denna kategori ingår slutligen en redogörelse för problemet med att ett arbetskrav på åtta veckors heltidsarbete i

Norge förhindrar rätten att tillgodoräkna sig tidigare arbete i Sverige i arbetslöshetsförsäkringen. Regeln har utvärderats av EFTA som konstaterat att den strider mot EES-avtalet och kräver att den norska regeringen ska se till att regelverket justeras i enlighet med de regler Norge har att följa under EES-avtalet.

Gränshinder som bedöms kunna undanröjas eller reduceras på annat sätt än genom rättslig reglering

Denna typ av gränshinder beror på otydlighet i hur regelverken ska tolkas samt på bristande information och samverkan mellan involverade aktörer. I dessa fall är det med andra ord inte den rättsliga regleringen som behöver åtgärdas, utan de bör snarare lösas genom t.ex. förbättrad samverkan.

Otydlighet i vilket lands arbetslöshetskassa gränsarbetare bör vara med

För den enskilde gränsarbetaren har det stor betydelse om det är det senaste arbetslandets eller bosättningslandets sociala trygghetssystem som är tillämpligt. Detta gäller i synnerhet i de nordiska länderna eftersom rätten till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning i Sverige, Danmark och Finland förutsätter frivilligt medlemskap i en arbetslöshetskassa. Gränsarbetaren behöver därför veta i vilket lands arbetslöshetskassa han eller hon ska vara medlem både vid arbete och arbetslöshet. Kommittén beskriver fyra olika fall, där Danmark får statuera exempel.

1) Den som bor i Sverige och arbetar i ett annat nordiskt land

En gränsarbetare som är bosatt i Sverige och arbetar i Danmark kommer enligt EU/EES:s regelverk att omfattas av arbetslandets (Danmarks) arbetslöshetsförsäkring. Under pågående arbete ska gränsarbetaren därmed söka medlemskap i en dansk arbetslöshetskassa för att bli arbetslöshetsförsäkrad och det finns i detta fall inte något behov av att vara medlem i en svensk arbetslöshetskassa. Om personen blir helt arbetslös är det dock bosättningslandets (Sveriges) arbetslöshetsförsäkring som gäller och han eller hon ska

då bli medlem i en svensk arbetslöshetskassa för att inkomstrelaterad ersättning ska kunna utbetalas.

Det råder dock oklarheter kring vad som gäller om en gränsarbetare har kvarstått som medlem i en svensk arbetslöshetskassa under tid av arbete i Danmark. Frågan om medlemsvillkoret är uppfyllt genom fortsatt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa under utlandsarbete har prövats av domstol. Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har konstaterat att eftersom personen i fråga hade fortsatt att vara medlem i svensk arbetslöshetskassa under sitt utlandsarbete uppfylldes medlemsvillkoret enligt svensk lag. Regeringsrätten bedömde bara om medlemskapet i den svenska arbetslöshetskassan fick tillgodoräknas, medan frågan om rätt till ersättning lämnades till den svenska arbetslöshetskassan att pröva. Domen visar att det för svenska gränsarbetare i vissa fall har varit tillräckligt att upprätthålla sitt medlemskap i svensk arbetslöshetskassa. Detta skapar en otydlighet inte minst för den enskilde gränsarbetaren, men också för myndigheter och andra som ska informera allmänheten om regelverket.

Kommittén anser att det är viktigt att både den enskilde och samtliga inblandade aktörer har korrekt information angående vilket lands arbetslöshetsförsäkring som är tillämplig och därmed i vilket lands arbetslöshetskassa gränsarbetaren ska vara medlem. Trots ett förhållandevis tydligt – om än komplicerat – regelverk som säger att gränsarbetaren ska vara medlem i arbetslandets arbetslöshetskassa tycks tillämpningen av detta variera.

Om det skulle vara fallet att inte alla svenska arbetslöshetskassor tillgodoräknar medlemskap i svensk arbetslöshetskassa vid oförsäkrat utlandsarbete, enligt ovan nämnda Regeringsrättsdom, uppstår en rättsosäkerhet för individen. Detta får i sådana fall i första hand anses vara ett informationsproblem. Frågan uppstår emellertid om det är rimligt att en gränsarbetare kan välja att vara oförsäkrad i arbetslandet och ändå få tillgång till den svenska inkomstbortfallsförsäkringen.

II) Den som bor i Sverige och växelvis arbetar eller är arbetslös i Sverige och i ett annat nordiskt land

En annan typ av gränsarbetare är de som är bosatta i Sverige och har korta arbeten omväxlande i Sverige och Danmark alternativt personer som växlar mellan korta arbeten i Danmark och arbetslöshet i Sverige. Enligt EU/EES:s samordningsregler ska en person som normalt arbetar i två eller flera medlemsstater vara omfattad av bosättningslandets lagstiftning om arbetet utförs för olika arbetsgivare eller om arbetet utförs för samma arbetsgivare och en väsentlig del sker i bosättningslandet. I detta fall bör personen, för att omfattas av inkomstbortfallsförsäkringen, vara medlem i en svensk arbetslöshetskassa.

Om en person är helt arbetslös under perioder mellan kortare återkommande heltidsarbeten kommer tillämplig lagstiftning att skifta vid arbete (dansk) respektive arbetslöshet (svensk). En gränsarbetare skulle därmed kunna behöva byta mellan dansk och svensk arbetslöshetskassa för att vara försäkrad. Det kan därmed vara svårt för gränsarbetaren att reda ut om hon eller han ska vara med i dansk eller svensk arbetslöshetskassa och otydligheten förstärks av ovan beskrivna rättsfall.

Att byta arbetslöshetskassa flera gånger under en månad är inte möjligt enligt svensk rätt, eftersom inträdet enligt denna sker den första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes. En gränsarbetare bosatt i Sverige kan därmed inte gå ur den svenska arbetslöshetskassan under enstaka dagar av arbete i Danmark, utan måste vara medlem i och betala avgift till både en svensk och en dansk arbetslöshetskassa.

Kommittén menar att det är problematiskt med frekventa inträden i och utträden ur en arbetslöshetskassa, både för den enskilde och för dem som administrerar försäkringen. Det kan också medföra kostnader för den enskilde i form av dubbelt medlemskap.

Dagens svenska arbetslöshetsförsäkring baseras i många avseenden på kalendermånader. Exempel på detta är medlems- och arbetsvillkoren samt försäkringens finansiering. Möjligheten att betala för medlemskap för del av kalendermånad och att öppna för återbetalning vid medlemskap i två länders försäkringar skulle innebära stora ingrepp i försäkringens regelverk och kräva ändring av arbetslöshetskassornas stadgar.

Kommittén bedömer att detta problem inte kan lösas ensidigt av Sverige. Regeringen bör verka för att gränshindret undanröjs, lämpligen inom ramen för Gränshindersforums arbete.

III) Den som bor och är deltidsarbetslös i Sverige samt deltidsarbetar i ett annat nordiskt land

När en i Sverige bosatt person är deltidsarbetslös i Sverige och samtidigt deltidsarbetar i Danmark är det viktigt att skilja på hur situationen såg ut innan deltidsarbetslösheten. I det första fallet arbetade personen först heltid i Danmark, för att sedan endast arbeta deltid i Danmark och vara deltidsarbetslös resterande tid. Då följer det av EU/EES:s regelverk att personen ska ställa sig till arbetsgivarens eller arbetsförmedlingens förfogande i arbetslandet (Danmark) och få förmåner i enlighet med dansk lagstiftning. Trots att gränsarbetaren bor i Sverige måste då han eller hon ha varit medlem i en dansk arbetslöshetskassa under sin tid av arbete i Danmark för att få rätt till inkomstrelaterad ersättning.

I det andra fallet var personen först helt arbetslös och uppbar arbetslöshetsersättning i Sverige, för att därefter påbörja ett deltidsarbete i Danmark och fortfarande vara i behov av arbetslöshetsersättning för resterande tid. Personen har som bosatt och arbetslös i Sverige varit omfattad av svensk lagstiftning, men när arbetet i Danmark påbörjas gäller arbetslandets lagstiftning. EU/EES:s regelverk är i detta sammanhang inte helt tydligt. Lagvalsbestämmelserna pekar å ena sidan ut arbetslandets (Danmarks) lagstiftning, men å andra sidan lagstiftningen i det land som personen får arbetslöshetsersättning ifrån (Sverige) eftersom en person som får kontantersättning, t.ex. arbetslöshetsersättning, i ett land anses arbeta i det landet. I detta fall pekar lagvalsbestämmelserna ut bosättningslandets (Sveriges) sociala trygghetssystem som tillämpligt. När det gäller arbetslöshetsförmåner *bör*, enligt Administrativa kommissionens (AK:s) vägledning och rekommendation i en situation som denna, länderna komma överens om att bosättningslandets lagstiftning ska fortsätta att gälla.

De administrativa rutinerna för ärenden av denna typ tycks inte fungera tillfredsställande. Problemen avser såväl kunskapsfrågor som bristande kommunikation. Brister i informationsutbytet tenderar att uppstå både mellan berörda parter mellan länderna och inom Sverige. Sammantaget är det svårt för gränsarbetaren att veta i

vilket lands arbetslöshetskassa han eller hon bör vara medlem. Det är även svårt för berörda myndigheter och institutioner att lämna korrekt information till den enskilde.

Ett annat problem som kan uppstå om den svenska lagstiftningen är tillämplig oavsett om arbetet utförs i Sverige eller annat land, är att arbetsgivaren i Danmark måste betala svensk arbetsgivaravgift. Eftersom den svenska arbetsgivaravgiften är högre än den danska (och den norska), finns det en uppenbar risk att danska (och norska) arbetsgivare avstår från att anställa personer som bor i Sverige och som arbetar, eller anses arbeta, i både Sverige och Danmark (eller Norge) samtidigt.

Kommittén bedömer att regelverket även i detta fall är förhållandevis tydligt, om än komplicerat. Regelverket är av flera skäl, bl.a. bristande informationsutbyte, svårt att tillämpa och det är svårt för den enskilde gränarbetaren av veta vad som gäller. Det är kommitténs bedömning att informationen, de administrativa rutinerna och samverkan mellan berörda aktörer behöver förbättras. Det är också viktigt att myndigheter och andra aktörer har en god kunskap om regler och rekommendationer. I första hand bör de involverade myndigheterna och arbetslöshetskassorna på eget initiativ upp- arbeta tydliga administrativa rutiner och en god samverkan. I andra hand bör regeringen ge lämplig myndighet i uppdrag att, i samråd med berörda aktörer, åstadkomma detta.

Det är slutligen önskvärt att det gränshinder som uppstår i och med att de nordiska länderna har olika nivå på socialavgifterna får sin lösning. Den svenska regeringen bör verka för att gränshindret löses gemensamt med de andra nordiska länderna genom en överenskommelse som gör att den enskilde individens rörlighet inte påverkas negativt.

IV) Den som bor i Sverige och är anställd per timme eller som uppdragstagare i bemanningsföretag i ett annat nordiskt land

Danmark och Sverige har olika syn på begreppen och konsekvenserna av att vara anställd per timme och att vara uppdragstagare i bemanningsföretag. De danska arbetslöshetskassorna menar att anställningen upphör efter varje arbetstillfälle som timanställd eller efter varje uppdrag hos en kund som uppdragstagare i ett bemanningsföretag. Eftersom den sökande därmed anses fullt arbetslös, menar de danska arbetslöshetskassorna att arbetslöshetsförmåner ska sökas i

bosättningslandet (Sverige). För att kunna få inkomstrelaterad ersättning måste då den arbetslöse vara medlem i en svensk arbetslöshetskassa. De svenska arbetslöshetskassorna menar däremot att så länge den anställde fortfarande har en anknytning till dansk arbetsgivare, antingen som timanställd eller i ett bemanningsföretag, är han eller hon periodvis arbetslös. Därmed ska gränsarbetaren ställa sig till arbetsgivarens eller arbetsförmedlingens förfogande i arbetslandet (Danmark).

Kommittén anser att detta gränshinder lämpligen diskuteras inom ramen för Gränshindersforums arbete eller i EU:s Administrativa kommission (AK). Regeringen bör aktivt arbeta för att förtydliga tillämpningen av samordningsreglerna när det gäller personer som är anställda per timme eller är uppdragstagare i bemanningsföretag.

Otillräcklig information från Norge då personen haft arbetsavklaringspeng

Den som söker arbetslöshetsersättning i Sverige efter arbete i Norge kan för att få rätt till ersättning behöva tillgodoräkna sig arbetad och försäkrad tid i Norge, enligt sammanläggningsprincipen. Detta intygas i formulär som skickas mellan institutionerna i länderna. I Norge tillgodoräknas i princip perioder med ersättning (såsom sjukpenning, arbetslöshetsersättning och föräldrapenning) vid bedömning av rätt till dagpenning. En period med arbetsavklaringspeng ger inte rätt till dagpenning och Norge redovisar därför inte denna i intyget. Konsekvensen av att Norge inte redovisar arbetsavklaringsperioder som försäkrad tid är att en person som därefter blir arbetslös och söker ersättning från en svensk arbetslöshetskassa inte kan tillgodoräkna tiden vid bedömning av rätt till ersättning.

Kommittén menar att om ersättningen enligt norsk lagstiftning inte är att anse som en period under arbetslöshetsförsäkringen kan Sverige inte kräva av Norge att redovisa den som sådan. Utgångspunkten bör vara att all nödvändig information i första hand utbyts inom ramen för det s.k. EESSI-systemet (Electronic Exchange of Social Security Information) som ska vara i bruk 1 maj 2012. I andra hand bör den svenska arbetslöshetskassan kunna inhämta denna uppgift på annat sätt av berörd myndighet eller få den direkt av den försäkrade.

Gränshinder som bedöms möjliga att lösa genom rättslig reglering

I dessa fall beror gränshindren på den svenska rättsliga regleringen och de bedöms kunna åtgärdas genom ändringar i lag eller förordning.

Hinder att bli medlem i en arbetslöshetskassa efter 64 års ålder

Enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK, kan inte den som har fyllt 64 år bli medlem i en arbetslöshetskassa. Detta kan leda till problem för gränsarbetare. Enligt sammanläggningsprincipen ska en helt arbetslös gränsarbetare som är bosatt i Sverige kunna tillgodoräkna sig tid som försäkrad i en annan medlemsstat som om den skett i Sverige. För att få rätt till inkomstrelaterad ersättning i Sverige förutsätts medlemskap i svensk arbetslöshetskassa. Om personen har fyllt 64 år kan han eller hon inte bli medlem och blir då utan den inkomstrelaterade ersättningen.

För att undanröja gränshindret föreslår kommittén en ändring i LAK som innebär att den som har rätt att tillgodoräkna sig ersättningsperioder från annan medlemsstat ska ha rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa senast vid månadsskiftet före den månad när han eller hon fyller 65 år.

Kortare avbrott i medlemskap i arbetslöshetskassa förhindrar ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen

För att erhålla arbetslöshetsersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen krävs bl.a. minst tolv månaders medlemskap i en arbetslöshetskassa enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF. Bestämmelsen har i praxis tolkats så att tolv månaders medlemskap ska avse en sammanhängande period om tolv månader. Enligt sammanläggningsprincipen har en helt arbetslös gränsarbetare rätt att tillgodoräkna sig tid som försäkrad i annan medlemsstat som om den skett i Sverige. För att erhålla inkomstbortfallsförsäkring från den svenska arbetslöshetsförsäkringen krävs medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa. Problem kan uppstå vid övergången från arbetslandets arbetslöshetsförsäkring till bosättningslandets arbetslöshetsförsäkring. Av LAK framgår att när medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas anses inträde i arbetslöshetskassan ha skett

första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes. Om en person går ur en utländsk arbetslöshetskassa i slutet av en månad och inte direkt ansöker om medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa utan väntar några dagar, kan ett avbrott i den pågående perioden uppkomma. Det leder i sin tur till att personen inte uppfyller medlemsvillkoret enligt svensk lagstiftning och han eller hon kan då enbart få ersättning enligt grundförsäkringen.

För att undanröja gränshindret föreslår kommittén att de som har arbetat i en annan medlemsstat inom EU/EES får längre tid på sig att ansöka om medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa än den tid som gäller enligt den nuvarande bestämmelsen i LAK. För dessa personer ska, när det behövs för att undvika avbrott, inträdet i stället anses ha skett första dagen i månaden före den kalendermånad när ansökan om medlemskap görs. Sker övergången under en och samma månad bör dock huvudregeln fortsatt gälla.

Bristande försäkringsskydd vid arbetslivsinriktad rehabilitering

Arbetslivsinriktad rehabilitering definieras i EU/EES-reglerna som en vårdförmån och som huvudregel gäller att vårdförmåner ska tillhandahållas i bosättningslandet. Om en gränsarbetare blir sjuk ska arbetslandet ansvara för ersättningen till personen som inte kan arbeta på grund av sjukdom och bosättningslandet ansvara för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

Den som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering kan förorsaka skada för anordnaren av rehabiliteringen. Om den som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering i Sverige inte får ersättning enligt socialförsäkringsbalken, får den som anordnar arbetslivsinriktad rehabilitering inte rätt till ersättning av allmänna medel när en deltagare förorsakar skada.

Detta innebär att den som bor i Sverige, arbetar i en annan medlemsstat och uppbär kontantförmån från arbetslandet vid sjukdom men genomgår vårdförmån, dvs. arbetslivsinriktad rehabilitering, i Sverige, har ett sämre skydd. Denne ska nämligen själv ta ansvar för skada som han eller hon förorsakar under den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, vilket kan leda till att personen avstår från åtgärden. Det kan även innebära att den som anordnar rehabilitering i Sverige inte vill ta risken att bli utan ersättning vid uppkommen skada och därför avstår från att anordna rehabilitering.

För att undanröja gränshindret föreslår kommittén att rätten till ersättning av allmänna medel enligt förordning (1980:631) om ersättning av allmänna medel för skada orsakad av deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program eller arbetslivsinriktad rehabilitering m.m. utvidgas att gälla även för den som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering och uppbär ersättning enligt annan medlemsstats regler med stöd av förordning 883/2004.

Hinder för personer som återinträder i vissa arbetsmarknadspolitiska program att bibehålla nivån i aktivitetsstödet på grund av svårigheter att åter bli medlem i en svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands

Detta gränshinder gäller framför allt personer som har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin, men även dem som deltagit i jobbgarantin för ungdomar och som haft ett kortare arbete i ett annat land. När arbetet upphör finns en rätt till återinträde i garantin. Det finns då en risk att deras ersättningsnivå i aktivitetsstödet påverkas, eftersom de kan få problem med att åter bli medlemmar i den svenska arbetslöshetskassa som de lämnade när de började arbeta i det andra landet.

Kommittén föreslår att befintligt regelverk görs tydligare så att det framgår att bibehållet medlemskap är en förutsättning för att få aktivitetsstöd på samma nivå som om det arbetsmarknadspolitiska programmet inte hade lämnats.

Gränshinder på grund av andra länders rättsliga reglering och tillämpning

I de fall gränshindret beror av ett annat lands rättsliga reglering och tillämpning har kommittén inga möjligheter att lämna några förslag, men anser det ändå viktigt att lyfta fram gränshindren och ge sin syn på dem. Finland har exempelvis en undantagsregel för rätt till sjukpenning för den som inte är permanent bosatt i landet och som innebär att ett anställningsbevis måste uppvisas för att arbetstagaren ska omfattas av sjukförsäkringen under arbete i Finland. För personer bosatta i Finland är arbetsvillkoret tre månader. Detta strider mot principen om likabehandling och bör därför lyftas av

den svenska regeringen i EU/EES för att få Finland och andra länders syn på undantagsregeln.

I Norge finns en regel som kräver att en helt arbetslös person som söker arbetslöshetsersättning i Norge måste bo och uppehålla sig i landet för att vara ersättningsberättigad. I EU/EES-reglerna finns en bestämmelse om att en helt arbetslös person som har arbetat i en medlemsstat och är bosatt i ett annan medlemsstat dit personen återvänder mindre ofta än en gång i veckan (s.k. oäkta gränsarbetare) har rätt att ansöka om arbetslöshetsersättning i före detta arbetslandet. Det pågår i norskt domstolsväsende en tvist om huruvida det norska kravet är förenligt med de regler Norge har att följa under EES-avtalet. Regeringen bör noga följa domstolstvisten i Norge och beroende på utfall överväga att föra frågan vidare till EFTA:s övervakningsorgan ESA.

Ett annat hinder handlar om svårigheter med att få arbetslöshetsersättning i Norge vid deltidssjukskrivning. Den som bor i Sverige, är heltidsanställd i Norge och blir deltidssjukskriven ska få sjukpenning utbetald i Norge eftersom arbetslandets lagstiftning ska tillämpas enligt principen om ett lands lagstiftning. Om anställningen i Norge sedan upphör under sjukskrivningen betalar Norges arbets- och velferdsförvaltning (NAV) inte ut arbetslöshetsersättning för den del av tiden som personen är frisk. Personen kan heller inte få arbetslöshetsersättning från Sverige eftersom han eller hon fortsätter att få norsk sjukpenning och därigenom omfattas av norsk lagstiftning. Kommitténs bedömning är att en person som är bosatt i Sverige som arbetar i Norge, blir deltidssjukskriven och därefter (under pågående sjukskrivning) blir arbetslös omfattas vid arbetslöshetens inträde av arbetslandets, dvs. norsk, lagstiftning med stöd av förordning 883/2004. Han eller hon bör därför även erhålla arbetslöshetsersättning från Norge. Gränshindret kan endast lösas genom information om tillämpning av förordningens regler och en möjlig väg är att regeringen tar upp frågan i Nordiska rådet.

5. Arbetslöshetsförsäkringen i de nordiska länderna

I det femte kapitlet beskrivs kortfattat arbetslöshetsförsäkringen i Sverige och våra nordiska grannländer Danmark, Norge, Finland och Island.

6. Sjukförsäkringen i de nordiska länderna

I det sjätte kapitlet beskrivs kortfattat sjukförsäkringen i Sverige och våra nordiska grannländer Danmark, Norge, Finland och Island.

7. Konsekvensanalyser

Den övergripande bedömningen är att konsekvenserna av kommitténs förslag är av liten omfattning, eftersom de berör en mycket begränsad grupp på den svenska arbetsmarknaden. I den ringa mån kommitténs förslag har konsekvenser för olika samhällsgrupper eller samhällsorgan handlar det om jämställdhets- och sysselsättningsaspekter samt administrativa konsekvenser för arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan. Ur övriga perspektiv bedömer kommittén att förslagen inte har någon effekt.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

dels att 34 § ska ha följande lydelse,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

34 §

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som vid ansökningstillfället förvärvat arbetat och uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Även den som vid ansökningstillfället inte arbetat 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.

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som vid ansökningstillfället förvärvat arbetat och uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Även den som vid ansökningstillfället inte arbetat 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, *om inte annat anges i 34 a §.*

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

När medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas anses inträdet i kassan ha skett första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes, om inte annat anges i 34 b §.

34 a §

För den vars rätt till arbetslöshetsförmåner bedöms med stöd av rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, ska rätten att bli medlem i en arbetslöshetskassa upphöra senast månaden före den månad när han eller hon fyller 65 år.

34 b §

För den vars rätt till arbetslöshetsförmåner bedöms med stöd av rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, anses inträdet i en arbetslöshetskassa ha skett tidigast första dagen i månaden före den månad när ansökan om medlemskap gjordes.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Strävan om arbetstagares fria rörlighet i Norden går långt tillbaka i tiden. När Sverige blev medlem i Europeiska unionen (EU) hade arbetstagares fria rörlighet inom Norden redan existerat sedan 1954 då överenskommelsen om en gemensam arbetsmarknad upprättades.¹ Gemensamma regler som går långt tillbaka i tiden kombinerat med små kulturella och språkliga skillnader har medfört att kostnaderna för att våga ta ett arbete i något av våra nordiska grannländer varit och är relativt låga. Förutom detta medför förstås den geografiska närheten att rörligheten mellan de nordiska länderna är större än den mellan de nordiska länderna och övriga EU.

För att underlätta rörligheten mellan medlemsstaterna i EU/EES (och Schweiz) finns gemensamma regler om hur ländernas olika socialförsäkringssystem ska samordnas. Avsikten är inte att harmonisera systemen. Varje lands socialförsäkringssystem är ett resultat av den egna historien och samordningen låter länder vara trogna sina egna regler men med vissa anpassningar. Samtidigt som medlemsstaternas system tillåts vara olika ska samordningen garantera att alla som rör sig inom EU/EES (och Schweiz) behandlas lika.

En grupp som ökat under de senaste decennierna är personer som bor i ett land men arbetar i ett annat angränsande land, s.k. *gränsarbetare*. En gränsarbetare är en person som har anställning eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat men som är bosatt i en annan medlemsstat, dit personen som regel återvänder dagligen eller åtminstone en gång i veckan.

Gränsarbetare möter delvis andra problem än de som bor och arbetar i ett och samma land eftersom de berörs av två autonoma

¹ Överenskommelsen ersattes av nordiska konventioner om social trygghet 1982, 1992 och 2004.

staters olika lagar, regler och ersättningssystem. För den enskilde gränsarbetaren är det många gånger oklart vilket lands regler som är tillämpliga. Problemen beror ofta av brister i samspelet mellan de gemensamma samordningsreglerna på EU/EES-nivå och tillämpning av nationell rätt. Efter Sveriges inträde i EU utgörs en viktig del av den rättsliga regleringen av gemenskapsrätten och dess interaktion med berörda nationella regelverk. Vad särskilt gäller tillämpningen av de nationella reglerna för sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna i Sverige kan det därför finnas skäl att påminna om några slutsatser som formulerades av utredningen om socialförsäkringen och EG i dess slutbetänkande.² Utredningen konstaterade bl.a. att bestämmelserna i de gemenskapsrättsliga förordningarna tar över och har företräde framför reglerna i den nationella socialförsäkringslagstiftningen. Utredningen gjorde bedömningen att det inte är lämpligt och i princip inte heller möjligt att i någon form föra över reglerna i de gemenskapsrättsliga förordningarna till befintlig svensk lagstiftning. Lösningen som utredningen föreslog innebar att man i den svenska lagstiftningen och andra författningar om socialförsäkringsförmåner – i likhet med vad som då gällde i fråga om konventioner – skulle införa en erinran om att de gemenskapsrättsliga förordningarna kan innehålla bestämmelser som innebär avvikelser från vad som anges i de nationella författningarna. Den av utredningen förordade handlingslinjen, som också är grund för vår nuvarande nationella reglering (jämför 2 kap 5 § Socialförsäkringsbalken, SFS 2010:110) innebär att de nationella aktörer som svarar för tillämpningen av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna har ansvaret för och också är skyldiga att tillse att det gemenskapsrättsliga regelverket respekteras och ges företräde framför nationella bestämmelser i de fall då det föreligger en konflikt mellan gemenskapsrätten och nationella bestämmelser.

Enligt kommitténs mening innebär det att gemenskapsrätten måste tillämpas fullt ut när rätten till förmåner bedöms för en enskild försäkrad. En enskild försäkrad ska inte behöva påkalla domstolsprövning av sitt ärende för att göra gällande de rättigheter som han eller hon garanteras genom tillämpning av gemenskapsrätten.

En annan sida av gränsproblematik är brist på kunskap eller tillgång till information om gällande regler för gränsarbetare. För den enskilde uppfattas reglerna ofta som byråkratiska och

² SOU 1993:115, s. 22.

krångliga. Samtidigt ställs det numera krav på den enskilde, i den svenska arbetslöshetsförsäkringen, att acceptera erbjudna arbeten i ett annat gränsland.³ Bättre samlad information för gränsarbetare och ökad kunskap bland handläggare på olika institutioner skulle förebygga och många gånger motverka att gränshinder överhuvudtaget uppstår.

1.2 Uppdrag

Enligt regeringens direktiv ska kommittén göra en analys av hur försäkringssystemen vid sjukdom och arbetslöshet fungerar för personer som bor i ett nordiskt land och arbetar eller studerar i ett annat. Den ska 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 och därigenom påverkar den enskildes försäkringsförhållanden negativt. Kommittén ska särskilt beakta att den enskildes möjligheter på arbetsmarknaden ska behållas eller förstärkas. Kommittén ska i sitt arbete även överväga vilka erfarenheter från andra gränsområden inom EU som kan tillgodogöras.⁴

1.3 Arbetsätt

Med syfte att analysera hur försäkringssystemen vid sjukdom och arbetslöshet fungerar för personer som bor och arbetar eller studerar i olika nordiska länder har kommittén gjort en inventering av gränshinder. Inventeringen genomfördes i form av ett seminarium den 6 maj 2011. För att få en så allomfattande problembild som möjligt deltog vid seminariet:

³ Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har i en dom från 2008, RÅ 2008 ref. 45, funnit att det faktum att ett erbjudet arbete beläget i Norge inte i sig uteslöt att arbetet skulle kunna vara lämpligt i lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF:s, mening. Rättsfallet berörde ett beslut av byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa om nedläggning av dagpenning för en sökande som bodde i Sverige och som hade tackat nej till ett erbjudet arbete i Norge. Som skäl för att tacka nej hade den sökande angivit bl.a. osäkerhet kring hur allt med Skatteverket och Försäkringskassan skulle ordnas samt vilket försäkringskydd som gäller för arbete i Norge (se bilaga 2).

⁴ Direktiv 2010:48, s. 25 (se bilaga 1).

Myndigheter

- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)
- Försäkringskassan
- Arbetsförmedlingen

Intresseorganisationer (som arbetar med undanröjande av gränshinder mellan Sverige och Norge, Sverige och Danmark, samt Sverige och Finland)

- Grensetjensten
- Öresundskommittén och Öresunddirekt
- Crossborder Tornedalen

Intresse- och serviceorganisationen

- Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO)

Det politiska samarbetsorganet

- Nordiska ministerrådet

Arbetstagarorganisationer

- Landsorganisationen i Sverige (LO)
- Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

Myndigheterna och organisationerna ombads i samband med seminariet att redogöra för vilka problemområden de bedömer som mest centrala för personer som bor och arbetar eller studerar i olika nordiska länder avseende sjukförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringsförmåner, samt vilka åtgärder de föreslår för att komma till rätta med eventuella gränshinder. Redogörelser gjordes dels i form av skriftliga promemorior till utredningens sekretariat (sekretariatet), dels muntligt vid seminarietillfället.⁵ I arbetet med att precisera gränshinder, bedömningar och lösningsförslag har sekretariatet samrått med Martin Sandblom (Arbetsförmedlingen), Stina Sterner (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen) och Ann-Kristin Robertsson (Försäkringskassan). Samtliga ingår även

⁵ Sekretariatet har även mottagit ett notat från Nordiska ministerrådet om gränshinder inom arbetslöshetsförsäkringen i Öresundsregionen. Notatet är en sammanställning av problem som lyftes vid ett seminarium i Helsingör den 18–19 maj 2011 arrangerat av Gränshindersforum, Öresundskommittén, Hallå Norden, Öresunddirekt, Arbetslöshetskassornas samorganisation i Sverige och dess motsvarighet i Danmark AK-Samvirke.

som Sveriges representanter i Gränshindersforums expertgrupp.⁶ I arbetet med att beskriva och förstå EU-rätten har sekretariatet knutit till sig Claes Tenggren (tidigare senior handläggare vid EU-kommissionens direktorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering).

Kommittén har haft i uppdrag att analysera möjligheterna och konsekvenserna av att göra anpassningar i försäkringssystemen vid sjukdom och arbetslöshet i situationer när olika regelsystem står i motsatsförhållande till varandra och därigenom påverkar den enskildes försäkringsförhållanden negativt. Som berörts i inledningen är EU-rätten överordnad nationell rätt, vilket innebär att det inte är nödvändigt att ändra de nationella bestämmelser som står i konflikt med gemenskapsrätten. Däremot kan sådana ändringar i nationell rätt förtydliga reglerna både för den enskilde och för tillämpande myndigheter, vilket bidrar till säkerställande av likabehandling. Kommittén har därför gjort bedömningen att det på vissa områden kan vara motiverat med ändringar i svensk rätt.

Kommitténs övergripande uppdrag är att överväga förändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. I slutbetänkandet, som ska presenteras i maj 2013, kommer kommittén därmed att föreslå vissa förändringar av försäkringssystemen vid sjukdom och arbetslöshet. I detta delbetänkande har dock kommittén utgått från dagens regelverk. Eventuella förslag i slutbetänkandet kan komma att förändra de analyser och bedömningar av gränshinder som görs i delbetänkandet.

En central utgångspunkt i kommitténs arbete har varit att den enskildes möjligheter på arbetsmarknaden ska behållas eller förstärkas, i enlighet med direktiven. I uppdraget har även ingått att överväga erfarenheter från andra gränsområden i EU. Kommittén har beaktat detta i arbetet med delbetänkandet men dragit slutsatsen, för de specifika gränshinder som identifierats, att det är svårt att tillgodogöra sig några konkreta erfarenheter från andra länder då deras system skiljer sig gentemot de nordiska länderna. Det gäller såväl koppling mellan förmåner och avgifter, som kvalificeringsperioder och krav för att omfattas av försäkringarna. Hinder i gränsområden är oftast en konsekvens av olikheterna i hur två angränsande länder har utformat sina respektive specifika system

⁶ I oktober 2007 inrättade de nordiska samarbetsministrarna Gränshindersforum i syfte att konkretisera arbetet med att undanröja gränshinder i Norden. Forumet leds av en utsedd ordförande, tillsammans med Nordiska ministerrådets generalsekreterare. Mandatperioden löper fram till utgången av 2013, men arbetet ska utvärderas efter utgången av 2012.

vid arbetslöshet och sjukdom. Eventuella gränshinder mellan två länder är således en följd av två unika regelsystem står i motsatsförhållande till varandra.

1.4 Avgränsningar

Som framgår av direktiven rör uppdraget personer som bor i ett nordiskt land men arbetar eller studerar i ett annat. Kommittén utgår från begreppet *gränsarbetare* såsom det definieras av EU i förordning 883/2004: ”Gränsarbetare är en person som har anställning eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat men som är bosatt i en annan medlemsstat, dit personen som regel återvänder dagligen eller åtminstone en gång i veckan”.⁷

Kommittén använder sig av Nordiska ministerrådets definition av *gränshinder*: ”Ett gränshinder är alla former av hinder som omöjliggör, försvårar eller begränsar människors möjlighet att verka över nationella gränser och som beror av EU-regler, nationella lagar, administrativa regler, anpassningar eller föreskrifter som utfärdats av en offentlig myndighet eller liknande” (se vidare kapitel fyra).

I den kartläggning av gränsarbete i Norden som beskrivs i kapitel två framgår att svenskarna är de som gränsarbetar mest och att de största pendlingsströmmarna går mellan Sverige och Norge respektive Danmark samt i viss mån mellan Sverige och Finland. Kommittén har mot denna bakgrund valt att särskilt fokusera på dessa nordiska länder.

I de nordiska länderna finns en rad olika avtalade och privata försäkringsalternativ på sjuk- och arbetslöshetsförsäkringsområdet som påverkar individens samlade skydd. Den här typen av försäkringar och eventuella samordningsproblem dem emellan berörs inte i delbetänkandet.

1.5 Disposition

Delbetänkandet består av åtta kapitel. Det andra kapitlet är en statistisk genomgång av gränsarbete i Norden under 2000-talet. Det tredje kapitlet redogör för gemensamma regler om samordning

⁷ Eftersom det genom den inventering av gränshinder som genomförts endast framkommit ett gränshinder för studerande och som bedömts lösas inom en snar framtid har kommittén valt att genomgående använda sig av termen *gränsarbetare*.

av social trygghet i EU/EES (och Schweiz) samt i Norden. Det fjärde kapitlet är en analys av hur försäkringssystemen vid sjukdom och arbetslöshet fungerar för personer som bor och arbetar eller studerar i olika nordiska länder. I kapitlet beskrivs, analyseras och bedöms varje enskilt identifierat gränshinder. I de fall kommittén bedömt det som möjligt att lösa gränshindret framgår förslagen i detta kapitel (lösningförslag som innebär ändring av svensk rätt återfinns även inledningsvis under rubriken Författningsförslag). I kapitel fem beskrivs arbetslöshetsförsäkringens utformning i Sverige och våra nordiska grannländer Danmark, Norge, Finland och Island. I kapitel sex beskrivs sjukförsäkringens utformning i Sverige, Danmark, Norge, Finland och Island. Kapitel sju är konsekvensanalyser och kapitel åtta författningskommentarer. Sist återfinns referenser samt bilagor.

2 Gränsarbete i Norden under 2000-talet

2.1 Inledning

Medan statistik över personer som flyttar över nationsgränser finns i de flesta länder, är statistik över gränspendlingen mellan olika länder betydligt mer ovanlig. Företrädesvis har arbetet med gränsregional statistik skötts bilateralt mellan enskilda gränsregioner. Uppdragsgivare har ofta varit gränsregionala organisationer men någon insamling på nationell nivå har inte förekommit. Ett mer övergripande grepp om gränspendlingsstatistiken togs först under början av 2000-talet då statistikmyndigheterna i Sverige, Norge, Finland och Danmark, på uppdrag av Nordiska ministerrådet, tog fram publikationen Nordisk pendlingskarta. Pendlingskartan har tagits fram vid fyra olika tillfällen med statistik avseende 2001, 2004, 2005 och 2006.

Under 2008 inleddes ett samarbetsprojekt mellan Sverige, Norge och Danmark med att skapa en regionalt profilerad databas med gränsöverskridande statistik om befolkning och arbetsmarknad i gränsregioner. Ett av syftena med arbetet är att ge gränsregioner grundläggande statistikinformation för samhällsplanering. Uppgifter om befolknings- och sysselsättningsutveckling, pendlingsströmmar och flyttningar över landsgränser är viktig information ur detta hänseende och utgör kärnan i den utvecklade statistikdatabasen StatNord.¹ Vad gäller gränspendlingens utveckling innehåller databasen uppgifter avseende åren 2004–2008. Då Finland inte deltar i projektet med att framställa databasen saknas uppgifter om gränspendling till och från Finland. Uppgifter om gränspendlingen till Finland har därför hämtats från Nordisk pendlingskarta 2001,

¹ www.StatNord.org

2004–2006. Från Nordisk pendlingskarta 2001 har även uppgifterna om gränspendlingen mellan de övriga nordiska länderna hämtats.

I denna statistik klassificeras gränsarbetare som de som under november månad haft ett arbete i ett annat nordiskt land.² Inkomsten ska överstiga en inkomstnivå som motsvarar minst fyra timmars arbete för denna månad. För att räknas som gränsarbetare får inte heller den samlade inkomsten från bosättningslandet överstiga inkomsten i arbetslandet under det aktuella inkomståret.³ Anställda i bosättningslandet som utför arbetsuppgifter i ett annat nordiskt land räknas inte som gränsarbetare. Det samma gäller för egenföretagare som utför arbeten i andra nordiska länder.

2.2 Den övergripande utvecklingen

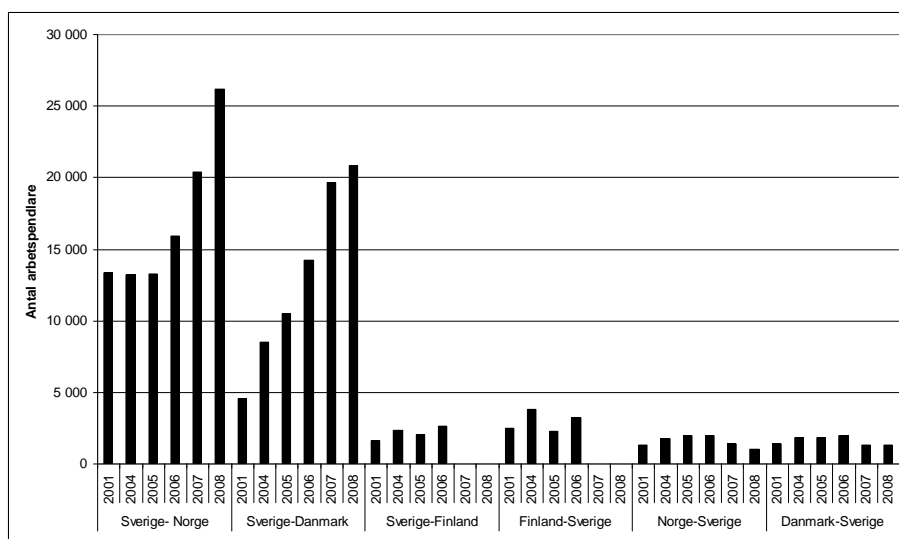
Gränspendlingen mellan de nordiska länderna har ökat kraftigt under 2000-talet. Svenskarna är de som gränsarbetar mest och svarar för omkring 80 procent av den inomnordiska pendlingen. Svenskarnas gränspendling till Norge har nästan fördubblats och till Danmark har gränspendlingen mer än fördubblats under perioden 2001–2008. Den ökade gränspendlingen mellan Sverige och Danmark skedde framför allt under åren 2001–2007, medan utvecklingen tydligt stagnerat mellan 2007 och 2008. Pendlingen mellan Sverige och Norge uppvisar det motsatta mönstret, där låg gränspendlingen relativt stabilt under åren 2001–2005 för att sedan kraftigt öka under perioden 2006–2008.

Den ökade gränspendlingen har dock skett från relativt låga nivåer. Totalt sett var det omkring 50 000 personer som gränspendlade ut eller in i Sverige under 2008. Det motsvarade drygt 1 procent av antalet sysselsatta och har således inte någon avgörande betydelse på den aggregerade sysselsättningsutvecklingen. Pendlingen är dock starkt koncentrerad till ett antal gränsområden. På dessa lokala arbetsmarknader spelar därför gränspendlingen en viktig roll för den regionala sysselsättningsutvecklingen.

² I Finland är det december som är mätmånad.

³ Den statistiska definitionen av gränsarbetare skiljer sig därmed från den juridiska.

Figur 2.1 Antal gränsarbetare som pendlar mellan Sverige, Norge, Finland och Danmark, 2001–2008



Källa: StatNord.org.

Av figur 2.1 framgår gränspendlingens utveckling mellan de nordiska länderna under perioden 2001–2008. Den största gränspendlingen sker mellan Sverige och Norge, där omkring 26 000 personer gränsarbetade under 2008. Nästan lika stor var gränspendlingen mellan Sverige och Danmark (cirka 20 000 personer), medan pendlingen mellan Sverige och Finland sker i betydligt blygsammare omfattning. Det gäller även pendlingen mellan de övriga nordiska länderna samt gränspendlingen in i Sverige. Omkring 3 200 personer från Finland pendlade till arbete i Sverige under 2006. Från Norge respektive Danmark var inpendlingen till Sverige drygt 1 000 personer (2008) från vardera land.

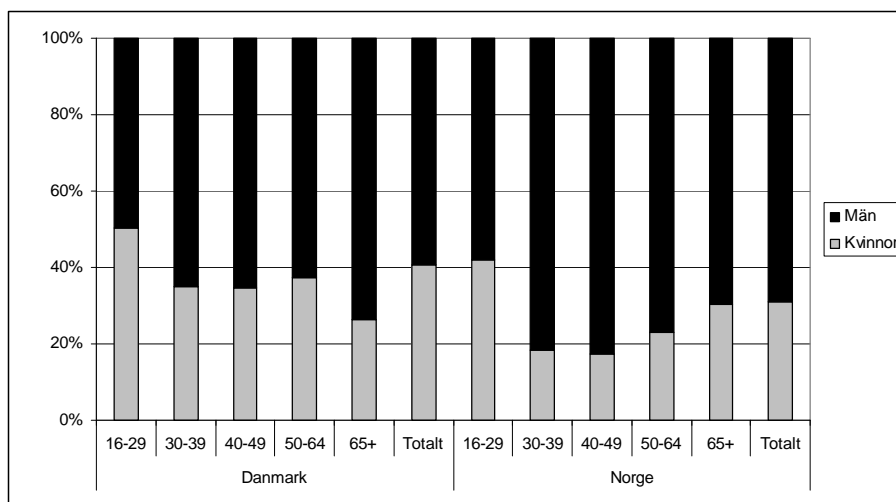
Eftersom det särskilt är gränspendlingen från Sverige till Norge och Danmark som har ökat kraftigt under det senaste decenniet, fokuseras den fortsatta redovisningen på dessa länder. Gränspendlingen mellan Sverige och Finland respektive inpendlingen till Sverige från de nordiska länderna belyses därmed inte närmare i kapitlet.

2.3 Vilka är det som gränsarbetar?

Ålder och kön

Män gränsarbetar i större utsträckning än kvinnor. Omkring 70 procent av gränsarbetarna mellan Sverige och Norge och 60 procent av gränsarbetarna mellan Sverige och Danmark var män. Av diagram 2 framgår också att könsfördelningen är jämnare bland yngre än äldre gränsarbetare. I åldergruppen 16–29 år var cirka 60 procent av pendlarna till Norge män och i åldersgruppen 50–64 år utgjorde männen cirka 76 procent. Samma mönster finns även för gränspendlingen till Danmark, där könsfördelningen bland de unga gränsarbetarna 16–29 år var helt jämn. I de äldre åldersgrupperna var andelen män större, cirka 65 procent.

Figur 2.2 Andel kvinnor och män som gränspendlar mellan Sverige och Danmark samt Sverige och Norge, 2008



Källa: StatNord.org.

Gränsarbete är vanligare bland ungdomar än bland äldre (se tabell 2.1). Drygt hälften av de som under 2008 pendlade till Norge var yngre än 30 år. De ungas andel av gränspendlingen till Danmark är inte lika dominerande, men utgjorde ändå 35 procent av den totala gränspendlingen till Danmark. Utöver ungdomarna svarade även åldersgruppen 30–39 år för en relativt stor del av pendlingen till

Danmark. År 2008 utgjorde åldersgruppen cirka 33 procent av gränspendlingen och har under hela perioden 2006–2008 varit ungefär lika stor som andelen ungdomar. Därmed har ålderstrukturen på pendlarna till Danmark varit relativt stabil över tiden. Det gäller dock inte gränspendlingen till Norge, där ungdomarnas andel ökat med cirka 10 procentenheter under perioden 2004–2008.

Tabell 2.1 Andel gränsarbetare i olika åldersgrupper, 2004–2008

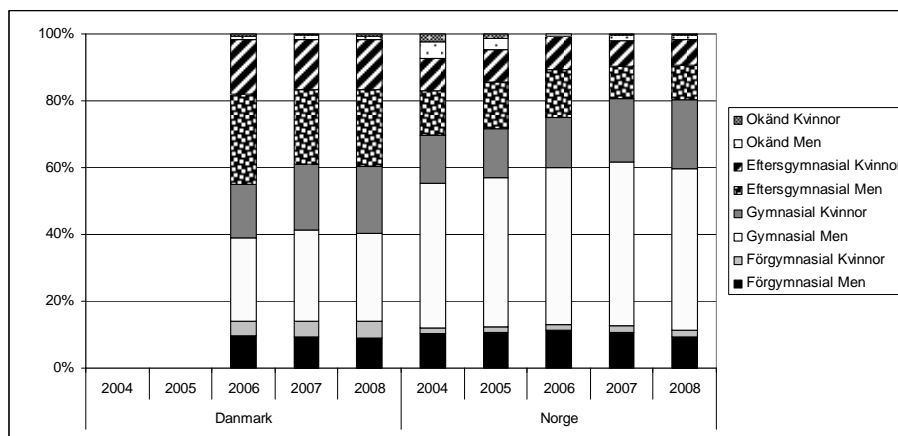
Till Norge	2004	2005	2006	2007	2008
16–29 år	40 %	40 %	42 %	46 %	51 %
30–39 år	21 %	20 %	19 %	17 %	16 %
40–49 år	19 %	19 %	19 %	17 %	16 %
50–64 år	15 %	15 %	15 %	13 %	13 %
65+ år	1 %	1 %	1 %	2 %	2 %
Till Danmark	2004	2005	2006	2007	2008
16–29 år			36 %	37 %	35 %
30–39 år			33 %	33 %	33 %
40–49 år			18 %	19 %	20 %
50–64 år			12 %	11 %	12 %
65+ år			1 %	0 %	0 %

Källa: StatNord.org.

Utbildning

Gymnasieutbildning är den vanligaste utbildningsbakgrunden hos de som gränsarbetar. Gränspendlingen till Norge bestod 2008 till knappt 70 procent av personer med gymnasieutbildning. Personer med gymnasieutbildning utgör också en stor del av gränspendlarna till Danmark. Dominansen av gymnasieutbildade är dock inte lika tydlig som till Norge. En nästan lika stor grupp av gränspendlarna till Danmark var de med eftergymnasial utbildning. Av figur 2.3 framgår att drygt hälften av gränspendlarna till Danmark hade gymnasieutbildning. Av dessa är männen något fler än kvinnorna. Personer med eftergymnasial utbildning utgjorde knappt 40 procent av gränspendlarna till Danmark, varav männen utgjorde cirka 23 procentenheter.

Figur 2.3 Andel gränsarbetare från Sverige till Norge och Danmark fördelat efter utbildningsnivå och kön, 2004-2008



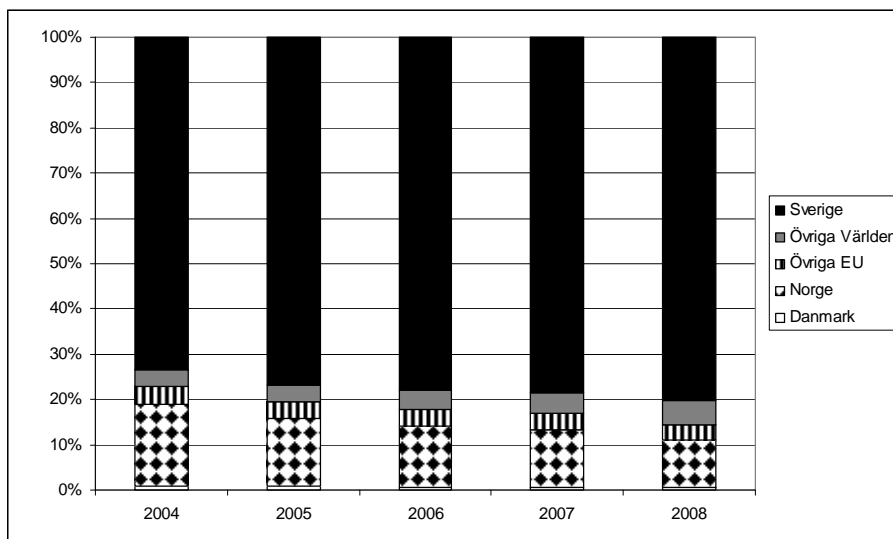
Källa: StatNord.org.

De gymnasieutbildade utgör inte bara en majoritet av gränspendlarna till Norge och Danmark. Sett över perioden 2004–2008 är det också inom denna grupp som den största ökningen av antalet gränsarbetare har skett. Störst har ökningen varit bland kvinnor med gymnasieutbildning. Av figur 2.3 framgår att denna ökning varit något större till Norge än till Danmark. Ökningen av antalet gränsarbetare med gymnasieutbildning gör att andelen personer med annan utbildningsbakgrund minskar. Det innebär dock inte att antalet gränsarbetare med annan utbildningsbakgrund minskat, utan till såväl Norge som Danmark har antalet personer som gränsarbetar ökat inom samtliga utbildningskategorier.

Födelseland

De flesta gränsarbetarna är födda i bosättnings- eller arbetslandet. Gränspendlingen mellan Sverige och Norge utgörs till cirka 80 procent av personer födda i Sverige, knappt 10 procent är födda i Norge och resterande del kommer från övriga delar av världen (se figur 2.4). Under perioden 2004–2008 har andelen svenskfödda gränsarbetare ökat med 5 procentenheter. En ökning har också skett bland de som är födda utanför EU, medan andelen gränsarbetare födda i Norge har minskat.

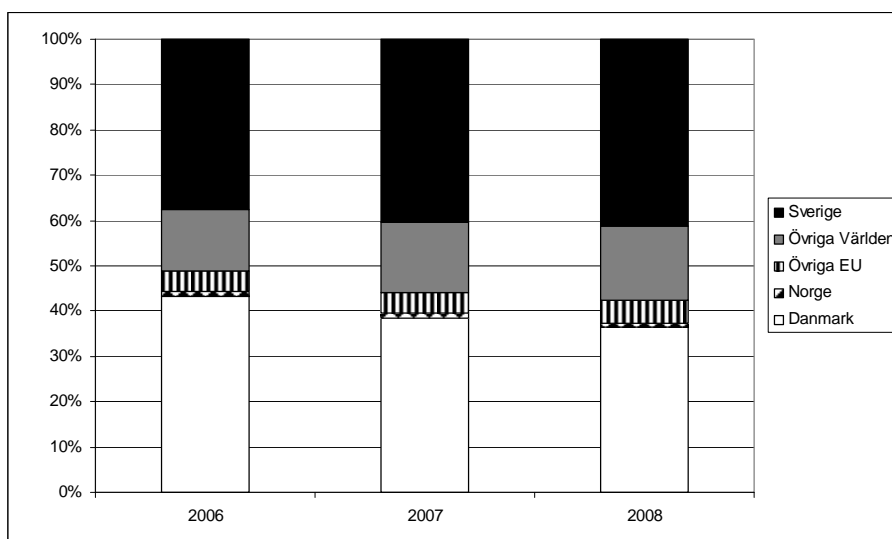
Figur 2.4 Födelseland för gränsarbetare mellan Sverige och Norge 2004-2008



Källa: StatNord.org.

Gränspendlingen mellan Sverige och Danmark skiljer sig från pendlingen mellan Sverige och Norge avseende gränsarbetarnas födelseland. Gränspendlingen mellan Sverige och Danmark karakteriseras av många personer födda i Danmark som har flyttat till Sverige, men har kvar sitt arbete i Danmark. Av figur 2.5 framgår att omkring 40 procent av gränsarbetarna är födda i Sverige, 40 procent är födda i Danmark och 20 procent kommer från övriga delar av världen. Andelen danskfödda gränsarbetare verkar dock ha stagnerat under de senaste åren. Mellan 2007 och 2008 skedde i princip ingen nettoinflyttning till Sverige av personer födda i Danmark och den lilla ökning av gränspendlingen som har skett mellan åren beror på ökad gränspendling av personer födda i Sverige. Därmed har andelen gränsarbetare som är födda i Danmark minskat något under dessa år.

Figur 2.5 Födelseland för gränsarbetare mellan Sverige och Danmark 2004–2008



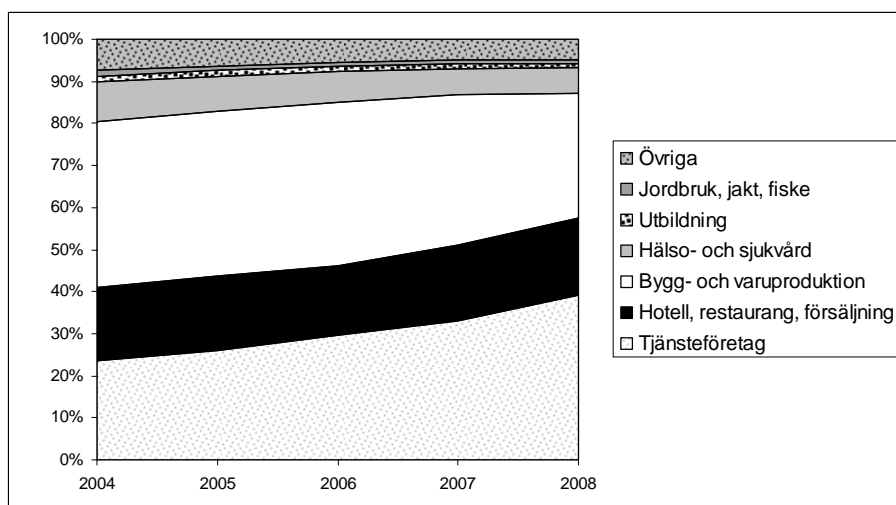
Källa: StatNord.org.

2.4 I vilka branscher arbetar gränsarbetare?

De flesta som gränspendlar till Norge eller Danmark arbetar i ett tjänsteföretag. Tjänstesektorn är dock väldigt disparat. En stor del av tjänstesektorn består av bemanningsföretag som kan ha verksamhet i många olika branscher. I statistiken går det inte att branschbestämma dessa arbetens karaktär, utan bemanningsföretag klassificeras som tjänsteföretag. Gränspendlingens branschstruktur är därför svår att beskriva i detalj och bör tolkas med beaktande av denna komplikation.

Tydligt för gränspendlingen till såväl Norge som Danmark är att det framförallt är arbeten inom den privata sektorn som dominerar. Av de som gränspendlar till Danmark arbetar drygt 80 procent i den privata sektorn. Motsvarande siffra för gränspendlingen till Norge är över 90 procent.

Figur 2.6 Andel gränsarbetare mellan Sverige och Norge fördelat efter bransch, 2004–2008



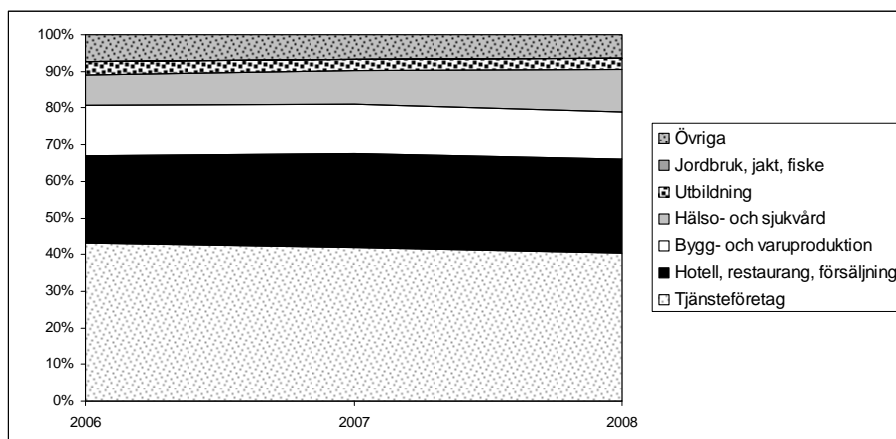
Källa: StatNord.org.

Av figur 2.6 framgår gränspendlingsens branschstruktur för de som pendlar till Norge från Sverige. Antalet gränspendlare till Norge som arbetar i tjänsteföretag har vuxit kraftigt under det senaste åren. Tjänstesektorn har därmed blivit den viktigaste branschen för svenska gränsarbetare i Norge. Omkring 40 procent av samtliga gränspendlare till Norge arbetade inom tjänstesektorn 2008, vilket är en ökning med nästan 20 procentenheter sedan 2004. Samtidigt som andelen anställda har ökat inom tjänstesektorn har andelen anställda inom bygg- och varuproduktion minskat med cirka 10 procentenheter. Den minskade andelen beror dock inte på att antalet anställda inom sektorn har minskat, utan på den kraftiga ökningen av antalet anställda inom tjänstesektorn, vilket medfört att tjänstesektorns totala andel av gränsarbetarna har ökat.

Branschstrukturen på gränspendlingen till Danmark skiljer sig till viss del från pendlingen till Norge. Visserligen utgör tjänstesektorn även här den största branschen. Omkring 40 procent av de som gränspendlade till Danmark under 2008 arbetade i tjänstesektorn. Till skillnad från gränspendlingen till Norge har dock andelen gränsarbetare inom denna bransch minskat något de senaste åren. Vidare utgör anställda inom bygg- och varuproduktion en betydligt mindre del av gränspendlingen till Danmark än till Norge. Endast

cirka 13 procent av gränspendlingen från Sverige till Danmark skedde till bygg- och varuproducerande företag, vilket kan jämföras med nästan 30 procent av gränspendlingen till Norge. I stället var det anställda inom hotell, restaurang och försäljning som var den näst största branschen och sysselsatte cirka 23 procent av gränspendlarna till Danmark under 2008. Ytterligare en skillnad mellan gränspendlings branschmönster till Norge respektive Danmark är att gränspendlingen till Danmark visar en betydligt mer stabil branschstruktur över tiden än gränspendlingen till Norge.

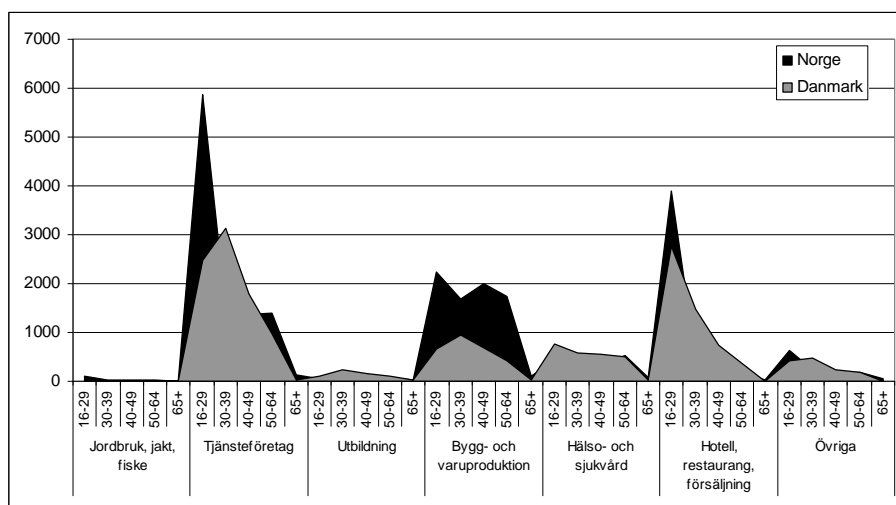
Figur 2.7 Andel gränsarbetare mellan Sverige och Danmark fördelat efter bransch, 2006–2008



Källa: StatNord.org.

Som tidigare visats är det framför allt ungdomar mellan 16–29 år som gränspendlar till Norge respektive Danmark. Av figur 2.8 framgår gränspendlings åldersstruktur fördelat efter bransch. Diagrammet visar att det särskilt är inom tjänsteföretag och inom hotell, restaurang och försäljning som ungdomarna dominerar. I bygg- och varuproducerande företag är ungdomsdominansen inte lika tydlig, utan ålderstrukturen är relativt jämn, åtminstone vad gäller pendlingen till Norge. Anställda i bygg- och varuproducerande företag i Danmark avtar med stigande ålder men är störst i åldergrupperna 30–39 år och 40–49 år. En relativt jämn åldersstruktur finns även inom hälso- och sjukvårdsektorn och anställda inom utbildningsväsendet.

Figur 2.8 Antalet gränsarbetare till Danmark och Norge fördelat efter bransch och ålder, 2008



Källa: StatNord.org.

2.5 Vilka kommuner har störst gränspendling?

Gränspendlingen mellan Sverige och Norge respektive Sverige och Danmark skiljer sig också avseende pendlingens geografiska struktur. Medan gränspendlingen till Danmark företrädesvis sker mellan angränsande kommuner sker pendlingen till Norge framför allt mellan stora arbetsmarknader med ett brett utbud av jobb. Göteborg är den kommun som har den antalsmässigt största utpendlingen till Norge. Totalt sett var det omkring 1 650 personer som pendlade från Göteborg till arbete i Norge under 2008. Omkring hälften av dessa pendlade till arbete i Oslo kommun. Näst efter Göteborg var Karlstad och Stockholm de kommuner som hade den antalsmässigt största utpendlingen till Norge.

Tabell 2.2 Kommuner med störst utpendling till Norge respektive Danmark, 2008

Antal pendlare till Danmark			Antal pendlare till Norge		
1	Malmö	11 610	1	Göteborg	1 650
2	Helsingborg	1 951	2	Karlstad	1 085
3	Lund	877	3	Stockholm	893
4	Vellinge	635	4	Årjäng	801
5	Landskrona	545	5	Strömstad	791
6	Trelleborg	520	6	Eda	633
7	Burlöv	298	7	Linköping	540
8	Svedala	293	8	Torsby	489
9	Bjuv	250	9	Malmö	473
10	Skurup	244	10	Lund	438

Källa: StatNord.org.

Pendlingen mellan Sverige och Danmark är i huvudsak koncentrerad till angränsande kommuner i anslutning till Öresund. Drygt 11 600 personer pendlade från Malmö till Danmark under 2008, vilket är mer än hälften av den totala gränspendlingen mellan länderna. Näst största utpendlingskommun är Helsingborg, där knappt 2 000 personer gränsarbetade. De tio kommuner med störst gränspendling till Danmark framgår av tabell 2.2 och återfinns alla i Region Skåne. Den största pendlingsströmmen mellan två enskilda kommuner i Norden går från Malmö till Köpenhamn, där cirka 5 600 personer gränspendlade under 2008. Det motsvarar omkring hälften av gränspendlingen från Malmö.

Om gränspendlingen sätts i relation till kommunens storlek är Årjäng den kommun som har den största utpendlingen. Omkring 8 procent av kommunens befolkning pendlar till arbete i Norge (se tabell 2.3). Pendlingen från Årjäng till Osloregionen är större än till andra kommuner i Sverige. Andra kommuner som också har en stor gränspendling är Eda, Strömstad och Malmö. För dessa kommuner har gränspendlingen en relativt stor betydelse för den kommunala sysselsättningsutvecklingen. I Årjäng och Eda ökar den kommunala sysselsättningsgraden med cirka 11–12 procentenheter när sysselsatta i andra länder beaktas i statistiken. I Malmö ökar sysselsättningsgraden med drygt 6 procentenheter när gränspendlingen till Danmark beaktas.

Tabell 2.3 Gränsarbetarnas andel av befolkningen samt förändrad sysselsättningsgrad vid beaktande av gränsarbete

Andel gränsarbetare av befolkningen			Förändrad sysselsättningsgrad vid beaktande av gränsarbete (procentenheter)		
1	Årjäng	8,0 %	1	Årjäng	11,8
2	Eda	7,3 %	2	Eda	11,1
3	Strömstad	6,8 %	3	Strömstad	10,2
4	Malmö	4,2 %	4	Malmö	6,2
5	Torsby	3,8 %	5	Dals-Ed	5,4
6	Dals-Ed	3,5 %	6	Torsby	5,3
7	Sunne	2,3 %	7	Bengtstorsfors	3,4
8	Bengtstorsfors	2,2 %	8	Sunne	3,2
9	Vellinge	2,1 %	9	Vellinge	3,1
10	Tanum	2,0 %	10	Burlöv	3,0

Källa: StatNord.org.

2.6 Varför ökar gränspendlingen mellan länder?

Gränspendlingen till Norge och Danmark har ökat kraftigt under senare delen av 2000-talet. Även om varje gränsarbetare har sin egen förklaring till varför man väljer att pendla till arbete i annat land, kan några generella särdrag identifieras hos gränsarbetarna.

En stor del av de som gränsarbetar är ungdomar. Ungdomar har generellt sett svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, vilket gör att möjligheter till arbete i ett annat land är ett attraktivt alternativ till arbetslöshet. Ungdomar är dessutom mer lättroliga eftersom de ofta inte hunnit etablera familj och har därmed större möjligheter att vara borta från bostaden under längre sammanhängande perioder. För många ungdomar blir också utlandsarbete ett äventyr och nya erfarenheter, vilket är en attraktionskraft i sig. Att lönenivåerna generellt är högre i både Danmark och Norge gör dessutom gränspendlingen än mer attraktiv.

Gränspendlingen mellan Sverige och Danmark har en lite annorlunda struktur än den mellan Sverige och Norge. En stor del av gränsarbetarna som pendlar till Danmark, är personer födda i Danmark som har flyttat till Sverige och pendlar tillbaka över sundet. Den överhettade bostadsmarknaden i Köpenhamnsområdet är en viktig orsak till denna utveckling. Det är dock inte bara boendet som är billigare på svenska sidan. Möjligheten till bättre boendestandard och lägre levnadsomkostnader, inte minst tack vare billigare bilar i Sverige, anges som de viktigaste skälen till varför

danskar väljer att flytta Sverige.⁴ Lägre levnadskostnader samtidigt som man drar nytta av det högre löneläget som finns på den danska arbetsmarknaden gör således en flytt över sundet till en ekonomisk vinst. Under 2007 och 2008 syns dock en tydlig avmattning av antalet danskar som flyttar till Sverige. Sedan toppnoteringen på den danska bostadsmarknaden 2006 har bostadspriserna i Danmark fallit, inte minst på grund av finanskrisen 2008.⁵ En hel del danskar har därför under senare år valt att flytta tillbaka till Danmark.

En annan viktig orsak till den ökade inflyttningen av danska medborgare till Sverige är Danmarks mer restriktiva regler för anhörighetsinvandring av utomnordiska medborgare som infördes 2002. En undersökning från Öresundskommittén visar att omkring 600 anhöriga till inflyttade danskar ansökte om uppehållstillstånd i Sverige under 2005, vilket motsvarade ungefär 20 procent av alla danskar som flyttade till Sverige det året.⁶

2.7 Behov av förbättrad pendlingsstatistik

Den officiella inkomst- och sysselsättningsstatistiken beaktar inte gränspendling. Personer som är anställda i ett annat land än bosättningslandet framträder därför i den nationella statistiken som om de står utanför arbetskraften och saknar inkomst. Eftersom ungdomar är den dominerande gruppen bland gränsarbetare är det framför allt i denna grupp som statistiken slår fel. Avsaknaden av inkomstuppgifter för de som gränspendlar gör också att statistiken över andelen med svag ekonomi och barnfattigdom blir missvisande i kommuner med många gränsarbetare.

På aggregerad nivå har avsaknaden av gränspendlingen i den nationella statistiken sannolikt liten betydelse, men vid regionala nedbrytningar kan det bli ett betydande problem. Då gränspendlingen har ökat kraftigt under det senaste decenniet och integrationen av de nordiska arbetsmarknaderna kan förväntas fortsätta under de närmaste årtiondet, bör regeringen överväga en utveckling av den gränsregionala statistiken och se till att den integreras i den nationella inkomst- och sysselsättningsstatistiken. Detta skulle ge en mer heltäckande och rättvis bild av den regionala inkomst- och sysselsättningsstatistiken.

⁴ Öresundskommittén (2006).

⁵ Svenska Dagbladet (2011).

⁶ Öresundskommittén (2006).

3 Regler om samordning av social trygghet

3.1 Inledning

Historiska, ekonomiska och politiska förutsättningar har lett till att olika lösningar har valts för att gemensamt försäkra riskerna mot sjukdom och arbetslöshet i de nordiska länderna. I ett europeiskt perspektiv har sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna i Norden flera gemensamma drag, men de skiljer sig samtidigt många gånger åt i enskilda delar.

Utformningen av socialförsäkringssystemen inom EU/EES är nationella angelägenheter, men för att främja den fria rörligheten för personer finns gemensamma regler om samordning av ländernas socialförsäkringssystem. Vid utövandet av medlemsstaternas rätt att fritt utforma sina socialförsäkringssystem ska EU:s principer om fri rörlighet beaktas. Den fria rörligheten skulle exempelvis motverkas om en person som tar ett arbete i ett annat land helt förlorar intjänade sociala förmåner från det första landet i och med arbetet i det nya landet. Den fria rörligheten för arbetstagare är en av de viktigaste principerna inom EU och regleras i artikel 45–48 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I dessa artiklar framgår att den sociala tryggheten är en integrerad del av den inre marknaden, eller annorlunda uttryckt ett medel för att uppnå den fria rörligheten. I artikel 48 i fördraget uttrycks t.ex. att en samordning av medlemsstaternas sociala trygghetssystem är nödvändig för att nå en fri rörlighet för arbetstagare.

3.2 Förordningarna om samordning av social trygghet

3.2.1 Medlemsstater, personkrets och förmåner

EU:s samordningsbestämmelser inom socialförsäkringsområdet finns sedan den 1 maj 2010 i förordning 883/2004 och dess tillämpningsförfordning 987/2009.¹ EU-förordningar är till skillnad från direktiv direkt bindande och tillämpliga i alla unionens medlemsstater och kan åberopas på nationell nivå likt en nationell lag. Förordningarna utgör en del av unionens sekundärrätt, vilket innebär att de är underställda EU:s fördrag men gäller framför nationell rätt enligt EU-domstolens rättspraxis. Förordningarna om samordning av de sociala trygghetssystemen gäller också i förhållande till Norge, Island och Liechtenstein genom EES-avtalet och till Schweiz genom avtalet om fri rörlighet för personer.² Förordningarna gäller för EU-medborgare, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, samt deras familjemedlemmar och efterlevande. Genom en särskild förordning³ omfattas även personer som inte är EU-medborgare (s.k. tredjelandsmedborgare) som är lagligen bosatta inom EU av samordningsbestämmelserna i förordningarna 883/2004 och 987/2009, dock med det undantaget att de inte ska tillämpas i förhållande till Danmark och Storbritannien. Bestämmelserna om tredjelandsmedborgare omfattas inte heller av EES-avtalet och avtalet med Schweiz om fri rörlighet för personer. Vid bosättning och arbete i Norden gäller emellertid för tredjelandsmedborgare att de omfattas av den Nordiska konventionen om social trygghet, dock med vissa begränsningar i förhållande till Danmark.⁴

Den nordiska konventionen är tillämplig mellan de nordiska länderna, dvs. Sverige, Finland (inklusive Åland), Norge, Island

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. 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.

² EFTA har beslutat att inkorporera förordning 883/2004 i EES-avtalet. Förordningen beräknas enligt uppgift från EFTA träda i kraft i samtliga medlemsstater fullt ut den 1 januari 2012. Till dess gäller förordning 1408/71 mellan EU och EES-länderna.

³ Europaparlamentet 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. Förordningen gäller inte Storbritannien och Danmark.

⁴ Lag (2004:114) om nordisk konvention om social trygghet.

och Danmark (inklusive Färöarna och Grönland). Konventionen är införlivad i svensk rätt genom lagen (2004:114) om en nordisk konvention om social trygghet. Enligt konventionen utsträcks tillämpningen av förordning 1408/71 (som gällde före förordning 883/2004)⁵ till att gälla alla som omfattas av konventionens personkrets och är bosatta i ett nordiskt land. Till konventionen finns ett administrativt avtal med bestämmelser om hur den ska tillämpas. Med anledning av de nya EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009 har en översyn av den nordiska konventionen gjorts och arbetet med ett nytt administrativt avtal pågår. Förordning 883/2004 gäller all lagstiftning om följande grenar av social trygghet:

- förmåner vid sjukdom
- förmåner vid moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner
- förmåner vid olycksfall i arbetet
- förmåner vid arbetssjukdomar
- förmåner vid invaliditet
- förmåner vid ålderdom (ålderspension)
- förmåner till efterlevande
- dödsfallsersättning
- förmåner vid arbetslöshet
- familjeförmåner
- förmåner vid förtida pensionering

3.3 Samordningens principer

Reglerna i förordning 883/2004 kan sägas vila på fyra grundläggande principer: principen om endast en tillämplig lagstiftning, lika-behandlingsprincipen, sammanläggningsprincipen och exportabilitetsprincipen.

Principen om endast en tillämplig lagstiftning

Principen innebär att den försäkrade ska omfattas av lagstiftningen i endast en medlemsstat. Den är tillämplig beträffande rätten till förmåner för social trygghet och skyldigheten att betala avgifter till socialförsäkringen m.m. Som huvudregel gäller att en anställd eller

⁵ Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av system för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

egenföretagare – och hans eller hennes familjemedlemmar – ska omfattas av lagstiftningen om social trygghet i det land där arbetet utförs, oberoende av bosättningsort och oberoende av var arbetsgivaren bor eller arbetsgivarens företag är beläget.

Likabehandlingsprincipen

Likabehandlingsprincipen betyder att diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden. Den innebär att personer som omfattas av förordningen och är försäkrade i en medlemsstat har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om socialförsäkringsförmåner som det landets egna medborgare. Det betyder att villkor i en stats lagstiftning om medborgarskap som förutsättning för rätt till en sådan förmån inte kan göras gällande mot en person som omfattas av förordningen. Principen förhindrar t.ex. att det för rätt till en förmån ställs upp krav på viss tids vistelse i landet för att en medborgare från en annan medlemsstat ska likställas med landets egna medborgare.

Det står dock medlemsstaterna fritt att lagstifta om villkoren för inträde i sina system för social trygghet och om t.ex. villkoren för förvärvande, bibehållande, eller förlust av förmåner från dessa system under förutsättning att medborgare i andra medlemsstater behandlas lika som landets egna medborgare.

Likabehandlingsprincipen tar alltså inte sikte på att undanröja skillnader som har sin grund i olikheter i medlemsstaternas system för social trygghet. Att en migrerande arbetstagare kan få del av lägre förmåner, i en viss situation inte ha rätt till några förmåner alls eller åläggs en mer omfattande avgiftsskyldighet till följd av att personen omfattas av ett annat lands försäkringssystem är en konsekvens som reglerna i förordningen inte avser att komma till rätta med.

Sammanläggningsprincipen

Syftet med sammanläggningsprincipen är att anställda och egenföretagare som arbetar i en medlemsstat inte ska gå miste om förmåner eller rättigheter som de tidigare har tjänat in i en annan medlemsstat. Det gäller även om de inte är bosatta i landet de arbetar i. Om medlemsstatens lagstiftning kräver viss tids försäkring, arbete eller

bosättning för att en person ska få rätt till en förmån, får personen tillgodoräkna sig sådan tid i en annan medlemsstat för att på så sätt uppfylla kravet. Perioder med försäkring, arbete eller bosättning i en annan medlemsstat räknas då med på samma sätt som om de hade fullgjorts i den egna medlemsstaten.

Till denna princip hör även den s.k. *Pro rata temporis-principen* som tillämpas vid beräkning av pension i de fall en förmånstagare till följd av arbete eller bosättning i flera medlemsstater har tjänat in rätt till pension i mer än en medlemsstat. Principen betyder att personen har rätt till en proportionellt beräknad pension från vart och ett av de länder som han eller hon har tjänat in pensionsrätt i.

Exportabilitetsprincipen

Exportabilitetsprincipen innebär att förmåner ska kunna betalas ut i den medlemsstat där den som har rätt till förmånen är bosatt. Detta betyder att kontantförmåner som den försäkrade har förvärvat i en annan medlemsstat ska kunna betalas ut oavsett om personen bor i eller flyttar till en annan medlemsstat.

3.4 Tillämplig lagstiftning

Bestämmelserna om tillämplig lagstiftning anger vilket lands lagstiftning som ska tillämpas för en person, så kallade lagvalsbestämmelser. Det gäller såväl rätten till förmåner som avgiftsskyldigheten för samtliga försäkringsgrenar som omfattas av förordningen. Huvudregeln i samordningsbestämmelserna när en förvärvsarbetande person flyttar från en medlemsstat till en annan inom EU/EES-området och Schweiz, eller enbart börjar arbeta i ett av dessa länder, är att personen på samma villkor som landets egna medborgare ska omfattas av de allmänna försäkringarna som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Arbetslandet betecknas då som behörig stat.

Om en person med anledning av sitt arbete eller sin verksamhet under uppehåll i arbetet får en kontantförmån ska personen fortsatt anses utöva verksamheten. Det gäller inte pensionsförmåner eller kontanta sjukvårdsförmåner. För vissa situationer finns emellertid särskilda bestämmelser.

Om den försäkrade arbetar i två eller flera medlemsstater för samma arbetsgivare gäller att personen omfattas av bosättningslandets lagstiftning om en väsentlig del av arbetet utförs där. Om en väsentlig del av arbetet däremot inte utförs i bosättningslandet gäller lagstiftningen där arbetsgivaren har sitt säte eller bedriver sin verksamhet.

Om personen är anställd av flera företag eller av flera arbetsgivare som har sitt säte eller har sin verksamhet i olika medlemsstater ska bosättningslandets lagstiftning tillämpas.

Personer som inte förvärvsarbetar omfattas av lagstiftningen i bosättningslandet.

Bosättningslandets lagstiftning ska också gälla i de fall bestämmelserna om rätt till arbetslöshetsförmåner anger att bosättningslandet ska utge arbetslöshetsförmån för en person som under sin senaste anställning varit omfattad av ett annat lands lagstiftning än bosättningslandets.

Arbetstagare som är tillfälligt utsända till en annan medlemsstat för att arbeta kan arbeta där under högst 24 månader och omfattas av lagstiftningen i den sändande staten under utsändningstiden. Tanken är att man ska undvika att byta försäkringsland allt för ofta vid korta arbetsperioder i utlandet, därav tidsgränsen. Samma bestämmelse gäller för egenföretagare som utför liknande verksamhet tillfälligt i en annan medlemsstat.

3.5 Samordning av sjuk- och arbetslöshetsförmåner vid arbete i annat EU/EES-land

3.5.1 Samordning av förmåner vid sjukdom

Samordningsreglerna skiljer mellan förmåner av två slag: *kontantförmåner* och *vårdförmåner*. Vårdförmåner innefattar hälso- och sjukvård, läkemedel och sjukhusvård, vissa förmåner för omsorgsbehövande samt direkta betalningar för att ersätta kostnader. Som allmän regel utges dessa förmåner enligt lagstiftningen i bosättnings- eller vistelselandet som om personen varit försäkrad i det landet. Kontantförmåner vid sjukdom är normalt avsedda att ersätta inkomstbortfall på grund av sjukdom.

Tillämplig lagstiftning

Enligt huvudregeln i förordningen ska en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av arbetslandets lagstiftning för kontantförmåner vid sjukdom. Arbetslandet är med andra ord den behöriga staten. Den försäkrade har rätt till kontantförmåner vid sjukdom på samma villkor som medborgarna i det land där personen arbetar, enligt principen om likabehandling. Detta gäller också i de fall personen är bosatt i ett annat medlemsstat. Kontantförmånerna utbetalas då till den försäkrade av institutionen i den behöriga staten till den försäkrade i bosättningsstaten.

Sammanläggning av kontantförmåner vid sjukdom

Om den behöriga statens lagstiftning föreskriver att viss tidsperiod måste uppfyllas innan den försäkrade har rätt till kontantförmåner vid sjukdom måste den behöriga medlemsstaten beakta försäkrings-, bosättnings- och anställningsperioder i andra medlemsstater, enligt sammanläggningsprincipen. Det garanterar att den försäkrade inte behöver vänta innan personen kan få rätt till kontantförmåner då han eller hon byter arbetsland. Belopp och utbetalningsperiod bestäms enligt den behöriga statens lagstiftning, vilket kan medföra att förmånerna blir sämre eller bättre för den försäkrade eftersom försäkringarna är olika utformade i varje medlemsstat.

3.5.2 Samordning av förmåner vid arbetslöshet

Tillämplig lagstiftning

Enligt huvudregeln i förordningen ska en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av den statens lagstiftning, vilken då är den behöriga staten. Den försäkrade har rätt till arbetslöshetsförmåner på samma villkor som medborgarna i den behöriga staten, enligt principen om likabehandling. Särskilda regler gäller dock för arbetslösa gränsarbetare och arbetslösa som är bosatta i en annan medlemsstat än den behöriga staten och inte återvänder till bosätt-

ningslandet minst en gång per vecka, s.k. oäkta gränsarbetare (se nedan).

Sammanläggning av kontantförmåner vid arbetslöshet

Vid arbetslöshet ska behörig institution i arbetslandet beakta alla försäkrings- eller anställningsperioder som fullgjorts enligt lagstiftningen i andra medlemsstater om det är nödvändigt för att den försäkrade ska få rätt till arbetslöshetsförmånerna i arbetslandet. Enligt förordningen ska även perioder som fullgjorts av egenföretagare beaktas. Till skillnad från när det gäller andra förmåner tillämpas sammanläggningsprincipen på arbetslöshetsförmåner endast om den försäkrade har fullgjort sin senaste försäkringsperiod i det land där den försäkrade ansöker om förmånerna. Mellan de nordiska länderna finns emellertid undantag från visst krav på fullgjorda kvalificeringsperioder genom den s.k. femårsregeln i den nordiska konventionen om social trygghet. Femårsregeln innebär att man har rätt att återinträda i den försäkring som man lämnade i det tidigare arbetslandet. Denna rätt gäller den som återvänder inom fem år. Tiden räknas då fem år bakåt från den dag den försäkrade anmäler sig på Arbetsförmedlingen och ansöker om medlemskap i en arbetslöshetskassa. Personen måste ansöka om medlemskap i en arbetslöshetskassa inom åtta veckor från det att man upphörde att vara försäkrad i det andra nordiska landet.

Gränsarbetare

Gränsarbetare är en person som har anställning eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat men som är bosatt i en annan medlemsstat, dit han eller hon som regel återvänder dagligen eller åtminstone en gång i veckan. Den försäkrade gränsarbetaren omfattas av lagstiftningen i arbetslandet som då är behörig stat. Om gränsarbetaren blir arbetslös ska emellertid arbetslöshetsförmånen utges från bosättningslandet. Denna regel har införts eftersom gränsarbetare anses ha bättre möjligheter att få arbete i bosättningslandet.

Helt arbetslösa gränsarbetare

Som helt arbetslös gränsarbetare måste den arbetslöse ansöka om arbetslöshetsförmåner i bosättningslandet. Om förmånsbelopp fastställs i förhållande till tidigare lön eller förvärvsinkomst ska institutionen som beviljar förmånen (behörig institution i bosättningslandet) utgå från den lön eller förvärvsinkomst som han eller hon faktiskt fick i den medlemsstat där gränsarbetaren arbetade.

Om den arbetslöse gränsarbetaren vill söka arbete i både det land där han eller hon senast arbetade och i bosättningslandet kan personen registrera sig som arbetssökande i båda länderna. Den arbetslöse måste då fullgöra kontrollförfaranden och skyldigheter i båda medlemsstaterna. Eftersom förmånerna alltid betalas ut av bosättningslandet prioriteras dock skyldigheter och jobbsökande i det landet.

Oäkta gränsarbetare

En person som arbetar i ett land, bor i ett annat och inte återvänder till bosättningslandet minst en gång per vecka brukar benämnas oäkta gränsarbetare. En sådan person har vid hel arbetslöshet två valmöjligheter: (1) De kan antingen registrera sig som arbetssökande och ansöka om arbetslöshetsförmåner i det senaste arbetslandet, eller (2) återvända till bosättningslandet för att söka jobb och få arbetslöshetsförmåner där.

Om den försäkrade väljer att ansöka om och får arbetslöshetsförmåner från bosättningslandet omfattas personen av lagstiftningen i bosättningslandet, som då blir behörig stat även när det gäller andra socialförsäkringsförmåner (beviljande av förmåner vid sjukdom, pensioner, familjeförmåner osv.).

Deltidsarbetslösa personer

När det gäller deltidsarbetslöshet eller vid periodisk arbetslöshet ska den försäkrade fortsätta att omfattas av arbetslandets lagstiftning och ansöka om arbetslöshetsförmåner där. Arbetslandet ansvarar för att bevilja arbetslöshetsförmåner, oavsett var personen är bosatt.

3.6 Informationsutbyte mellan medlemsstater

Förordningarna 883/2004 och 987/2009 innehåller detaljerade bestämmelser om omfattningen av och formerna för informationsutbyte mellan medlemsstaternas institutioner och med de berörda personerna. För närvarande sker informationsutbytet mellan institutionerna genom fastställda formulär, även i förhållande till de berörda personerna används formulär. Det pågår emellertid ett arbete med att skapa ett system för elektroniskt informationsutbyte som ska införas mellan medlemsstaternas institutioner. Det s.k. EESSI-systemet (Electronic Exchange of Social Security Information) ska vara i bruk den 1 maj 2012.

4 Identifierade gränshinder – analys och förslag

4.1 Inledning

För personer som bor i ett nordiskt land men arbetar eller studerar i ett annat och därför berörs av två länders rättssystem, skulle det vara enklast om alla lagar och regler var identiska och myndigheterna gemensamma. Historiska, ekonomiska och politiska förutsättningar har dock lett till att olika lösningar valts för att försäkra riskerna mot sjukdom och arbetslöshet. Även om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna har gemensamma drag inom Norden skiljer de sig många gånger åt i enskilda delar. Utformningen av socialförsäkringssystemen är en nationell angelägenhet, men för att främja den fria rörligheten för personer finns det inom EU/EES (och Schweiz) gemensamma regler om samordning av ländernas socialförsäkringssystem (se kapitel 3).

EU/EES:s samordningsregler har inte som syfte att harmonisera lagstiftningen i de olika rättsordningarna. Syftet med reglerna är att tillförsäkra personer som tar ett arbete i en annan medlemsstat, även de som bor i ett land men arbetar i ett annat, ett socialförsäkringsskydd som bevarar redan intjänade rättigheter och som underlättar integrationen i mottagarlandets socialförsäkringssystem. Detta uppnås bl.a. genom regler som bestämmer vilken medlemsstats lagstiftning som ska tillämpas. EU-rätten har som grundläggande princip att en persons rätt till socialförsäkringsförmåner ska bedömas enligt lagstiftningen i den medlemsstat där arbetet utförs.

För gränsarbetare som blir helt arbetslösa gäller dock, som berörts tidigare (se kapitel 3.5.2), särskilda regler. För dessa personer gäller att rätten till arbetslöshetsförmåner ska bedömas enligt lagstiftningen i den medlemsstat där personen är bosatt som

om han hade omfattats av den lagstiftningen under sitt senaste arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare.

4.1.1 Vad är ett gränshinder?

Någon enhetlig definition av vad som är ett gränshinder finns inte. Kommittén har valt att använda sig av Nordiska ministerrådets definition: "Ett gränshinder är alla former av hinder som omöjliggör, försvårar eller begränsar människors möjlighet att verka över nationella gränser och som beror på EU-regler, nationella lagar, administrativa regler, anpassningar eller föreskrifter som utfärdas av en offentlig myndighet eller liknande."

Men det är inte bara regelverken inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna som innebär att det kan vara eller upplevas som problematiskt eller förknippat med besvär för en person att arbeta i ett annat nordiskt land. Det kan också handla om såväl osäkerhet som okunskap, om vad reglerna faktiskt innebär för den enskilde, som förorsakar gränshinder.

Kommittén har valt att i den följande analysen kategorisera gränshindren utifrån hur de kan åtgärdas. Det har framkommit att arbete pågår med att lösa vissa gränshinder och i dessa fall bedömer kommittén att det för tillfället inte finns behov av att lämna ytterligare förslag. Det är dock viktigt att kontinuerligt följa hur det arbetet fortlöper. Andra gränshinder beror på otydlighet i hur regelverken ska tolkas samt på bristande information och samverkan mellan involverade aktörer. I dessa fall är det inte den rättsliga regleringen som behöver åtgärdas, utan gränshindren bör snarare lösas genom t.ex. förbättrad samverkan. Den tredje kategorin gränshinder beror på den svenska rättsliga regleringen och i dessa fall föreslår kommittén ändringar i lagar och förordningar. Den fjärde kategorin är gränshinder som uppstår på grund av andra länders rättsliga reglering och tillämpning. Kommittén kan inte lämna förslag som rör andra länders lagstiftning, men kan peka på de problem som uppkommer. Slutligen har ett antal gränshinder framkommit som bedöms ligga utanför direktiven för kommitténs uppdrag och som därmed inte redovisas i delbetänkandet. Detta gäller t.ex. gränshinder som berör skatter och avgifter samt arbetsmarknadspolitik.

Gränshinder där arbete pågår med att lösa dem

- Långa handläggningstider av intyg för arbetad och försäkrad tid i Norge för sammanläggning i Sverige
- Oklart vilken personkrets som omfattas av femårsregeln i den nordiska konventionen
- Isländska och norska studerande har inte ansetts omfattade av socialförsäkring i Sverige
- Arbetskrav i Norge förhindrar rätt att tillgodoräkna sig tidigare arbete i Sverige i arbetslöshetsförsäkringen

Gränshinder som bedöms kunna undanröjas eller reduceras på annat sätt än genom rättslig reglering

- Otydligt i vilket lands arbetslöshetskassa gränsarbetare ska vara med
 - Den som bor i Sverige och arbetar i ett annat nordiskt land
 - Den som bor i Sverige och växelvis arbetar eller är arbetslös i Sverige och i ett annat nordiskt land
 - Den som bor och är deltidsarbetslös i Sverige samt deltidsarbetar i ett annat nordiskt land
 - Den som bor i Sverige och är anställd per timme eller som uppdragstagare i bemanningsföretag i ett annat nordiskt land
- Otillräcklig information i intyg från Norge då personen haft arbetsavklaringspeng

Gränshinder som bedöms möjliga att lösa genom rättslig reglering

- Hinder att bli medlem i en arbetslöshetskassa efter 64 års ålder
- Kortare avbrott i medlemskap i arbetslöshetskassa förhindrar att ersättning betalas ut enligt inkomstbortfallsförsäkringen
- Bristande försäkringsskydd vid arbetslivsinriktad rehabilitering

- Hinder för personer som återinträder i vissa arbetsmarknads- politiska program att bibehålla nivån i aktivitetsstödet på grund av svårigheter att åter bli medlem i en svensk arbets- löshetskassa efter arbete utomlands

Gränshinder på grund av ett annat lands rättsliga reglering och tillämpning

- Kvalificeringskrav begränsar rätt till sjukförsäkring i Finland
- Arbetskrav i Norge förhindrar rätt att tillgodoräkna sig tidigare arbete i Sverige i arbetslöshetsförsäkringen
- Svårighet att få arbetslöshetsersättning i Norge vid deltid- sjukskrivning

4.2 Gränshinder där arbete pågår med att lösa dem

I detta avsnitt redogör kommittén för gränshinder där arbete pågår med att lösa dem. Kommittén bedömer att det för tillfället inte finns behov av ytterligare lösningsförslag, men utgår från att regeringen följer hur arbetet fortlöper.

4.2.1 Långa handläggningstider av intyg för arbetad och försäkrad tid i Norge för sammanläggning i Sverige

Den som söker arbetslöshetsersättning i Sverige efter arbete i Norge kan för att få rätt till ersättning behöva tillgodoräkna sig arbetad och försäkrad tid i Norge. Informationen om de arbets- och försäkringsperioder i Norge som ska beaktas vid beräkning av den svenska arbetslöshetsförmånen lämnas av Norska arbets- og velferdsetaten (NAV).¹ Enligt uppgift från Arbetslöshetskassornas samorganisation i Sverige (SO) tar det lång tid (cirka 19 veckor i maj 2011) innan uppgifterna når den svenska arbetslöshetskassan. Genom den långa handläggningstiden i Norge kommer beräkningen av de förmåner som en person som har arbetat i Norge och söker arbetslöshetsersättning i Sverige att väsentligen försenas, vilket inte är godtagbart.

Bedömning

Gränshindret har diskuterats på ministernivå våren 2011 och man har från norsk sida förklarat att handläggningstiderna ska reduceras till tre-fyra veckor. Kommittén har även lyft frågan vid besök på Arbetsdepartementet i Norge. Kommittén utgår från att den svenska regeringen följer upp att löftet om reduktion av handläggningstiderna infrias.

¹ För närvarande görs detta mellan Sverige och Norge i intyg 301.

4.2.2 Oklart vilken personkrets som omfattas av femårsregeln i den nordiska konventionen

Den nordiska konventionen² gäller mellan de nordiska länderna (se avsnitt 3.2.1) Enligt en bestämmelse i den nordiska konventionen (artikel 12) finns ett undantag från förordningens krav (artikel 67.3 i 1408/71) att försäkrings- eller sysselsättningsperioder ska ha fullgjorts enligt lagstiftningen i den medlemsstat där arbetslöshetsförmånerna söks. Den nordiska konventionen kräver dock att arbete ska ha utförts eller förmåner ha uppburits inom en femårsperiod från dagen för ansökan om arbete hos den offentliga arbetsförmedlingen eller, i förekommande fall, medlemskap i arbetslöshetskassa.

Femårsregeln innebär för Sveriges del att den som tidigare arbetat eller har uppburit arbetslöshetsersättning i Sverige har rätt att återinträda i arbetslöshetsförsäkringen utan krav på arbete under förutsättning att personen tidigare har tillhört den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Dock måste medlemskap sökas i en arbetslöshetskassa eller arbetslöshetsersättning från Alfa-kassan inom åtta veckor från det att personen lämnade det andra nordiska landets försäkring.³

Det har kommit till kommitténs kännedom att frågan om gränsarbetare omfattas av femårsregeln i artikel 12 i den nordiska konventionen bedöms på olika sätt av arbetslöshetskassorna.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har i sin regelsamling angett att femårsregeln endast gäller personer som flyttar mellan två eller flera nordiska länder. Det förhållandet att arbetslöshetskassorna inte har en likformig tillämpning av regelverket innebär att de försäkrade inte kan förlita sig på konventionens bestämmelser i den s.k. femårsregeln.

Bedömning

I den nordiska konventionens artikel 3.1 anges att konventionens personkrets utgörs av de personer som omfattas av förordningens personkrets, dvs. förordningen (EEG) nr 1408/71. I artikel 12 i konventionen är det dock svårt att utläsa om gränsarbetare omfattas av bestämmelsen.

² Konventionen om social trygghet mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge som undertecknades den 18 augusti 2003 – bilaga till lagen (2004:114) om nordisk konvention om social trygghet.

³ Artikel 8 i Administrativt avtal till Nordisk konvention om social trygghet av den 18 augusti 2003.

Med anledning av den nya EU-förordningen 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen har en översyn av den nordiska konventionen gjorts och ett förslag till ny nordisk konvention har presenterats.⁴ En omarbetad nordisk konvention kan komma att börja gälla tidigast under 2012. Kommittén anser att det är angeläget att frågan om vilken personkrets som ska omfattas av femårsregeln i artikel 12 tydliggörs inom ramen för detta arbete.

4.2.3 Isländska och norska studerande har inte ansetts omfattade av socialförsäkring i Sverige

Icke förvärvsaktiva personer från Island och Norge som bedriver studier i Sverige har ibland stått utan socialförsäkring i Sverige. Ett skäl till detta skulle kunna vara att förordning 1408/71 endast omfattar personer som är ekonomiskt aktiva och deras familjemedlemmar. I den nordiska konventionen finns emellertid en specialbestämmelse om tillämplig lagstiftning för icke förvärvsaktiva personer. Artikel 5.1 i konventionen anger att personer som inte är eller har varit anställda ska omfattas av lagstiftningen i det nordiska land där de är bosatta. Med *bosatt* avses i konventionen att någon är bosatt enligt landets folkbokföring om inte särskilda skäl föranleder annat (artikel 1.6).

Försäkringskassan i Sverige menar att den nordiska konventionen endast är tillämplig på studerande som kommer till Sverige från Island eller Norge och som *inte är eller har varit anställda eller egenföretagare*. Det innebär att den personen blir omfattad av svensk försäkring om han eller hon blir folkbokförd i Sverige. För studerande som *är eller har varit anställda eller egenföretagare* ska bosättningslandets lagstiftning tillämpas om försäkringen upphört i det tidigare arbetslandet, enligt Försäkringskassan. Det innebär i sin tur att en sådan person som kommer till Sverige från Norge eller Island för att studera anses som bosatt i det tidigare arbetslandet och därmed inte anses som bosatt i Sverige.

⁴ Nordiska socialförsäkringsgruppen tillsatte hösten 2008 en arbetsgrupp för att göra en översyn av den nordiska konventionen om social trygghet mot bakgrund av att förordning 1408/71 under 2010 skulle ersättas med förordning 883/2004. Arbetet utförs av arbetsgruppen för översyn av den nordiska konventionen om social trygghet. Arbetsgruppen består av representanter från berörda departement och myndigheter i Finland, Norge, Sverige, Island, Danmark, Färöarna och Grönland.

Bedömning

Sedan detta gränshinder fördes fram har Europeiska frihandels-sammanslutningen (EFTA) beslutat att inkorporera förordning 883/2004 i EES-avtalet. Enligt uppgift från EFTA-beräknas den nya förordningen kunna träda i kraft och tillämpas fullt ut i dess medlemsstater från den 1 januari 2012. Det innebär att även icke förvärvsaktiva inklusive studerande omfattas av förordning 883/2004. I förordningens artikel 11.3 e framgår att personer som inte förvärvsarbetar ska omfattas av socialförsäkringslagstiftningen i bosättningslandet. Bosättning är enligt förordningen den ort där en person är stadigvarande bosatt. Om medlemsstaterna inte är överens om var en person är bosatt finns en särskild bestämmelse som anger ett antal kriterier som ska vägas in vid bedömningen och det gemensamma ställningstagandet. Kommittén bedömer att gränshindret löses i och med att förordning 883/2004 även kommer att omfatta EES-länderna.

4.2.4 Arbetskrav i Norge förhindrar rätt att tillgodoräkna sig tidigare arbete i Sverige i arbetslöshetsförsäkringen

I Norge krävs åtminstone åtta veckors heltidsarbete inom tolv veckor från det att arbetet påbörjades för att en person ska kunna utnyttja möjligheten till sammanläggning. Enligt EU/EES-reglernas sammanläggningsprincip ska en person som blir arbetslös i en medlemsstat men som inte har arbetat där tillräckligt länge eller i tillräcklig omfattning för att uppfylla villkoren för att få arbetslöshetsersättning tillgodoräkna sig arbetad och försäkrad tid som han eller hon tidigare har utfört i en annan medlemsstat. För den som flyttat till Norge eller för gränsarbetaren som blir deltid-arbetslös innebär kravet på viss tid av arbete för sammanläggning att de går miste om arbetslöshetsersättning.

Bedömning

EFTA har genom sitt övervakningsorgan (European Surveillance Authority, ESA) i en skrivelse den 29 juni 2011 till den norska regeringen ifrågasatt den norska tillämpningen och begärt förklaringar för att kunna bedöma om tillämpningen är förenlig med

bestämmelserna i EES-avtalet. Den norska regeringen har till septembers månads slut 2011 på sig att svara ESA.

ESA har meddelat att de, om den norska regeringens svar inte bedöms uppfylla de förpliktelser Norge har under EES-avtalet, har för avsikt att inleda ett överträdelseärende och föra frågan vidare till EFTA-domstolen. Kommittén bedömer att ärendet hanteras av EFTA och utgår från att regeringen följer ärendet.

4.3 Gränshinder som bedöms kunna undanröjas eller reduceras på annat sätt än genom rättslig reglering

I detta avsnitt redogör kommittén för gränshinder som beror på otydlighet i hur regelverken ska tolkas samt på bristande information och samverkan mellan aktörer. I dessa fall är det inte den rättsliga regleringen som behöver åtgärdas, utan gränshindren bör snarare lösas genom t.ex. förbättrad samverkan.

4.3.1 Otydligt i vilket lands arbetslöshetskassa gränsarbetare bör vara med

För en gränsarbetare är det svårt att veta om det är det senaste arbetslandets eller bosättningslandets lagstiftning som han eller hon omfattas av vid sjukdom eller arbetslöshet. För den enskilde individen har det stor betydelse vid arbetslöshet, i synnerhet när det gäller de nordiska länderna eftersom rätten till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning i Sverige, Danmark och Finland förutsätter frivilligt medlemskap i en arbetslöshetskassa. Gränsarbetaren behöver därför veta i vilket lands arbetslöshetskassa han eller hon ska vara medlem både vid arbete och arbetslöshet. Frågeställningen är relevant också om gränsarbetaren exempelvis blir sjuk, eftersom det endast är det ena landets sociala trygghetssystem som kan vara tillämpligt vid ett och samma tillfälle enligt lagvalsbestämmelserna (se avsnitt 3.5). Det går med andra ord inte att få arbetslöshetsersättning från ett land och sjukförsäkringsförmån från ett annat.

Nedan beskrivs regelverket och de svårigheter som kan uppstå vid fyra olika situationer där Danmark får statuera exempel.

I) Den som bor i Sverige och arbetar i ett annat nordiskt land

En person som är bosatt i Sverige och arbetar i ett annat nordiskt land kommer enligt EU/EES-reglerna att omfattas av arbetslandets system för social trygghet, däribland arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 3.5.2). Detta avsnitt handlar om personer som är bosatta i Sverige och arbetar i annat land utan att detta kombineras med arbete eller arbetslöshet i Sverige. Om exemplet avser en person som arbetar i Danmark, betyder det att gränsarbetaren under pågående arbete omfattas av dansk lagstiftning avseende social trygghet. Gränsarbetaren ska därmed söka medlemskap i en dansk arbetslöshetskassa för att bli arbetslöshetsförsäkrad. Det finns i detta fall inte något behov av att vara medlem i en svensk arbetslöshetskassa. Om personen blir helt arbetslös är det dock bosättningslandets arbetslöshetsförsäkring som gäller. Personen i fråga blir då i sin helhet omfattad av svensk lagstiftning och personen ska bli medlem i en svensk arbetslöshetskassa för att inkomstrelaterad ersättning ska kunna utbetalas.

För att omfattas av inkomstbortfallsförsäkringen i den svenska arbetslöshetsförsäkringen, ska två krav, förutom de allmänna villkoren (de s.k. grundvillkoren) uppfyllas enligt 7 § lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF. Det första är att personen har varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader (medlemsvillkoret) och det andra är att arbetskravet i 12–14 §§ ALF (arbetsvillkoret) ska vara uppfyllt under medlemstiden. Om personen har varit medlem i en dansk arbetslöshetskassa får han eller hon tillgodoräkna sig medlemstid och arbetad tid i Danmark enligt EU/EES:s samordningsregler. Om personen inte har varit medlem i en dansk arbetslöshetskassa får han eller hon endast tillgodoräkna sig arbetad tid och inte medlemstiden. Det gör att personen endast kommer att kunna uppfylla villkoren för ersättning enligt grundförsäkringen i Sverige.

Det har dock uppstått oklarheter kring vad som gäller om personen har kvarstått som medlem i en svensk arbetslöshetskassa under tid av arbete i Danmark. I ALF finns inte något krav på att individen ska ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i det land där han eller hon arbetar. Inte heller anges att medlemskapet måste ha inneburit försäkringsskydd för personen.⁵

⁵ EU-rätten har dock s.k. direkteffekt, vilket innebär att EU:s samordningsregler är överordnade i de fall de står i konflikt med eller har en annan rättslig verkan än den nationella lagstiftningen.

Det finns inget som hindrar en person från att vara fortsatt medlem i en svensk arbetslöshetskassa även under tid av arbete i ett annat land. Trots att personen under perioden av arbete i Danmark inte omfattas av den svenska arbetslöshetsförsäkringen, kan alltså medlemskapet bibehållas. Frågan om medlemsvillkoret är uppfyllt genom fortsatt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa under utlandsarbete har prövats av domstol.

Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har i ett mål bedömt frågan om medlemsvillkoret var uppfyllt för en person som arbetade i Spanien och under samma tid fortsatte att betala medlemsavgift till en svensk arbetslöshetskassa.⁶ Hon blev därefter arbetslös och återvände till Sverige. Regeringsrätten konstaterade att frågan om medlemskap är självständigt reglerad i förhållande till frågan om försäkringsskydd. Regeringsrätten konstaterade vidare att som de svenska reglerna är konstruerade finns det inte något hinder för den enskilde att vara medlem i en arbetslöshetskassa, även om medlemskapet inte skulle medföra rätt till försäkringsskydd. Det finns inte några regler i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK, som innebär att medlemskapet skulle upphöra utan att ett särskilt beslut om detta fattas av arbetslöshetskassan. Något sådant beslut hade inte fattats i det aktuella fallet. Regeringsrätten slog fast att det inte heller finns någon regel om att ett medlemskap ska upphöra automatiskt när en medlem arbetar i ett annat land eller har anslutits till ett annat lands socialförsäkringssystem. Eftersom personen i fråga hade fortsatt att vara medlem i svensk arbetslöshetskassa under sitt utlandsarbete uppfyllde hon medlemsvillkoret i svensk lag. Regeringsrätten bedömde bara om medlemskapet i den svenska arbetslöshetskassan fick tillgodoräknas och inte om personen i sådana fall också hade rätt till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen. Frågan om rätt till ersättning skulle prövas av den svenska arbetslöshetskassan.

Kammarrätterna i Stockholm och Göteborg har i flera avgöranden konstaterat att bibehållet medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa, även under oförsäkrat arbete i Danmark, får tillgodoräknas vid bedömning av om medlemsvillkoret är uppfyllt.⁷

EU/EES-reglerna statuerar att en gränsarbetare under pågående anställning omfattas av arbetslandets sociala trygghetssystem, inklusive

⁶ Regeringsrättens dom den 17 november 2008 i RÅ 2008 ref. 90.

⁷ Kammarrätten i Stockholms dom den 29 januari 2009 i mål nr 5115-07, den 13 februari 2009 i mål nr 6612-07 och den 16 mars 2009 i mål nr 450-07. Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 november 2009 i mål nr 5671-08.

arbetslöshetsförmåner. För att vara försäkrad vid arbetslöshet i arbetslandet ska personen uppfylla arbetslandets krav. I länder som förutsätter medlemskap för att vara försäkrad innebär det att personen bör söka medlemskap i arbetslandets arbetslöshetsförsäkring. Rättsfallen ovan visar dock att det för svenska gränsarbetare i vissa fall har varit tillräckligt att upprätthålla sitt medlemskap i svensk arbetslöshetskassa. Detta skapar en otydlighet inte minst för den enskilde gränsarbetaren, men också för myndigheter och andra som ska informera allmänheten om regelverket.

Om en gränsarbetare till följd av ovan nämnda praxis behåller sitt medlemskap i svensk arbetslöshetskassa och avstår från att försäkra sig i arbetslandet under pågående utlandsarbete, kan det skapa andra problem för den enskilde. Ett sådant fall kan vara om en person som bor i Sverige, är med i en svensk arbetslöshetskassa och arbetar i Danmark efter en tid bestämmer sig för att flytta till Danmark. Vid arbetslöshet kommer den danska arbetslöshetskassan, som personen i fråga får antas ha blivit medlem i efter flytten, troligen inte att tillgodoräkna personens medlemstid i Sverige som försäkrad tid.

Bedömning

Både den enskilde individen och samtliga inblandade aktörer behöver ha korrekt information angående vilket lands arbetslöshetsförsäkring som är tillämplig och därmed i vilket lands arbetslöshetskassa gränsarbetaren ska vara medlem. Trots ett förhållandevis tydligt – om än komplicerat – regelverk tycks tillämpningen av detta variera.

Enligt EU/EES:s samordningsregler är arbetslandets lagstiftning tillämplig under pågående arbete, men bosättningslandets lagstiftning ska tillämpas om arbetet efterföljs av hel arbetslöshet. Det är svårt för den enskilde att veta – och svårt för arbetslöshetskassor och myndigheter att ge råd – om man som gränsarbetare ska kvarstå i svensk arbetslöshetskassa eller inte. Vilket alternativ som är lämpligast är i realiteten svårt att avgöra innan kännedom om vad som händer efter perioden av gränsarbete.

Otydligheten uppstår främst i gränssnittet mellan den svenska nationella lagstiftningen för arbetslöshetsförsäkringen och EU/EES:s samordningsregler. I svensk rätt likställs inte tid som medlem i arbetslöshetskassa med försäkrad tid. Om det skulle vara fallet att inte

alla svenska arbetslöshetskassor tillgodoräknar medlemskap i svensk kassa vid oförsäkrat utlandsarbete, enligt ovan nämnda Regerings- och kammarrättsdomar, uppstår en rättsosäkerhet för individen. Detta får i sådana fall i första hand anses vara ett informationsproblem. Tillämpningen av svensk rätt kan inte sägas utgöra ett hinder mot den fria rörligheten. Däremot uppstår frågan om det är rimligt att en gränsarbetare kan välja att vara oförsäkrad i arbetslandet och ändå få tillgång till den svenska inkomstbortfallsförsäkringen. Detta är en fråga som bör beaktas vidare i samband med översynen av vilka villkor som ska gälla i arbetslöshetsförsäkringen.

II) Den som bor i Sverige och växelvis arbetar eller är arbetslös i Sverige och i ett annat nordiskt land

Utöver de gränsarbetare som beskrivs i ovanstående avsnitt är det många bosatta i Sverige som har korta arbeten omväxlande i Sverige och Danmark. En del personer växlar dessutom mellan korta arbeten i Danmark och arbetslöshet i Sverige.

Enligt samordningsbestämmelserna ska en person som normalt arbetar i två eller flera medlemsstater vara omfattad av bosättningslandets lagstiftning om arbetet utförs för olika arbetsgivare eller om arbetet utförs för samma arbetsgivare och en väsentlig del sker i bosättningslandet. I detta fall bör personen, för att omfattas av inkomstbortfallsförsäkringen, vara medlem i en svensk arbetslöshetskassa.

Om personen skulle bli arbetslös mellan arbetstillfällena i Sverige och Danmark har det betydelse om personen anses deltids- eller heltidsarbetslös. Om personen är att betrakta som *deltidsarbetslös* är det senaste arbetslandets lagstiftning tillämplig och personen bör vara medlem i dansk arbetslöshetskassa. Om personen däremot ses som *heltidsarbetslös* är det bosättningslandets lagstiftning som ska tillämpas och därmed är det medlemskap i svensk arbetslöshetskassa som är relevant.

När en person anses *helt* arbetslös under perioder mellan kortare återkommande heltidsarbeten kommer tillämplig lagstiftning att skifta vid arbete respektive arbetslöshet. Detta skulle kunna innebära att en gränsarbetare behöver byta mellan dansk och svensk arbetslöshetskassa, i vissa fall flera gånger under en månad, för att vara försäkrad. Detta är inte en optimal lösning för vare sig individen

eller för de som administrerar arbetslöshetsförsäkringen. Det kan vara svårt för den enskilde att reda ut i vilket lands arbetslöshetskassa han eller hon ska vara med. Otydligheten förstärks av ovan beskrivna rättsfall som visar att det i vissa fall har räckt att vara med i en svensk arbetslöshetskassa.

Att byta arbetslöshetskassa flera gånger under en månad är heller inte möjligt enligt nuvarande lagstiftning. I Sverige baseras nämligen inträdet i en arbetslöshetskassa på hela kalendermånader. När medlemskap i en arbetslöshetskassa beviljas gäller enligt 34 § LAK att inträdet i arbetslöshetskassan anses ha skett första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes. Utträde ur en arbetslöshetskassa sker, enligt 40 § samma lag, efter en skriftlig anmälan som ska innehålla uppgift om tidpunkten för utträdet. Utträdet kan med andra ord ske vilken dag som helst i en kalendermånad.

En person bosatt i Sverige med en kortare heltidsanställning i Danmark kan därmed inte begära utträde ur den svenska arbetslöshetskassan under enstaka dagar av arbete i Danmark, utan måste således vara medlem i både en svensk och en dansk arbetslöshetskassa. Detta innebär att personen under vissa perioder måste betala medlemsavgift till två länders arbetslöshetskassor samtidigt.

Det danska regelverket ger personer bosatta i Danmark som har kortare arbeten i annat land möjlighet vara kvar som medlemmar i en dansk arbetslöshetskassa även under dessa kortare arbeten utomlands. I efterhand regleras detta genom att arbetslöshetskassan betalar tillbaka medlemsavgiften för de dagar då personen inte omfattades av den danska försäkringen. Genom detta förfarande är ingen dubbelförsäkrad i EU-rättens bemärkelse. Förfarandet grundar sig på att medlemskap i en arbetslöshetskassa i Danmark likställs med att medlemmen också är försäkrad. I Sverige likställs däremot inte tid som medlem med försäkrad tid, vilket betyder att personen inte behöver vara dubbelförsäkrad trots dubbla medlemskap.

Bedömning

Ovan har en situation beskrivits då gränsarbetare skulle behöva byta mellan två länders arbetslöshetsförsäkringar. Att frekvent begära inträde i och utträde ur en arbetslöshetskassa skapar problem både för den enskilde och för dem som administrerar försäkringen. Det

kan också medföra kostnader för den enskilde i form av dubbelt medlemskap i två länders arbetslöshetskassor.

Dagens svenska arbetslöshetsförsäkring är i många avseenden baserad på kalendermånader. Exempelvis är medlems- och arbetsvillkoren uttryckta i månader och försäkringens finansiering baseras på månader. Medlemsavgiften som individen betalar till arbetslöshetskassan är en fråga för arbetslöshetskassan att besluta om. Detta gör att möjligheten att betala för medlemskap för del av kalendermånad och att öppna för återbetalning vid medlemskap i två länders försäkringar skulle innebära stora ingrepp i försäkringens regelverk och kräva ändring av arbetslöshetskassornas stadgar.

I avsnitt 4.4.2 föreslås att den som har arbetat inom EU/EES ska få längre tid på sig att ansöka om medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa än den tid som gäller enligt nuvarande bestämmelse i LAK. En sådan lösning skulle öka möjligheten för gränsarbetare att uppfylla kravet på en sammanhängande medlemsperiod och därmed att få rätt till inkomstrelaterad ersättning. Förslaget skulle underlätta i de situationer som beskrivs i detta avsnitt.

Kommittén bedömer att detta problem inte kan lösas ensidigt av Sverige. Regeringen bör verka för att detta gränshinder undanröjs. Frågan bör lämpligen diskuteras inom ramen för Gränshindersforums arbete eftersom problemet framför allt uppstår mellan länder där inkomstbortfallsförsäkring vid arbetslöshet bygger på frivilligt medlemskap i arbetslöshetskassor, dvs. som är fallet i Danmark, Finland och Sverige.

III) Den som bor och är deltidsarbetslös i Sverige samt deltidsarbetar i ett annat nordiskt land

En annan situation är då en i Sverige bosatt person är deltidsarbetslös i Sverige och samtidigt deltidsarbetar i ett annat nordiskt land. I detta fall är det viktigt att skilja på hur situationen såg ut innan deltidsarbetslösheten. Detta exemplifieras nedan med två fall.

I det första fallet har personen som bor i Sverige arbetat heltid i exempelvis Danmark, men har sedan av någon anledning endast ett deltidsarbete i Danmark och är deltidsarbetslös resterande tid. I det andra fallet är det en helt arbetslös person som är bosatt i Sverige och får arbetslöshetsersättning i Sverige. Personen påbörjar där-

efter ett deltidsarbete i exempelvis Danmark, men är fortfarande i behov av arbetslöshetsersättning för resterande arbetslös tid.

När det gäller det första fallet följer av EU/EES:s regelverk att han eller hon ska ställa sig till arbetsgivarens eller arbetsförmedlingens förfogande i arbetslandet. Personen ska få förmåner i enlighet med lagstiftningen i arbetslandet som om personen vore bosatt där och de ska utbetalas av behörig institution i arbetslandet. I detta fall ska därmed den som har blivit deltidsarbetslös i Danmark efter att ha heltidsarbetat i Danmark få arbetslöshetsersättning från en dansk arbetslöshetskassa, trots att personen bor i Sverige. Den danska lagstiftningen fortsätter att gälla. Här är det därför viktigt att personen uppfyller kraven i dansk lagstiftning och har varit medlem i en dansk arbetslöshetskassa under sin tid av arbete i Danmark för att få rätt till ersättning.

När det gäller det andra fallet kommer lagvalsbestämmelserna att få betydelse. Personen har som bosatt och arbetslös i Sverige varit omfattad av svensk lagstiftning, men situationen förändras då personen börjar arbeta i Danmark eftersom arbetslandets lagstiftning ska gälla. Olika lagvalsbestämmelser kan behöva beaktas och EU/EES:s regelverk är i detta sammanhang inte helt tydligt. Lagvalsbestämmelserna tycks nämligen å ena sidan peka ut arbetslandets (Danmarks) lagstiftning eftersom de säger att en person ska omfattas av den sociala tryggheten i det land där han eller hon arbetar. Å andra sidan tycks även lagstiftningen i det land som personen får arbetslöshetsersättning ifrån (Sverige) pekas ut, eftersom lagvalsbestämmelserna även säger att en person som exempelvis får arbetslöshetsersättning i ett land ska anses arbeta i det landet. Anledningen till detta är att personer som erhåller kontant-ersättning, t.ex. arbetslöshetsersättning, i detta sammanhang räknas som arbetande. Konsekvensen blir att den som får arbetslöshetsersättning från sitt bosättningsland men som arbetar deltid i ett annat land anses arbeta i två länder. I dessa fall pekar lagvalsbestämmelserna ut bosättningslandets sociala trygghetssystem som tillämpligt (givet att arbetet inte utförs för samma arbetsgivare i de båda länderna). Om det är samma arbetsgivare måste en väsentlig del av arbetet utföras i bosättningslandet för att den lagstiftningen ska bli tillämplig. I Sverige är det Försäkringskassan som är behörig institution att fatta lagvalsbeslut, dvs. att fastställa vilket lands lagstiftning som är tillämplig.

Enligt den praktiska vägledning som Administrativa kommissionen (AK)⁸ har tagit fram ska en situation då en person upp- bär en kontantersättning, t.ex. arbetslöshetsförmåner, från ett land samtidigt som han eller hon börjar arbeta i ett annat land anses som att personen arbetar i två länder. För arbetslöshetsförmåner hänvisas också till AK:s Rekommendation U1 som anger att de berörda medlemsstaterna i sådana situationer *bör* komma överens om att bosättningslandets lagstiftning ska fortsätta att gälla. Även i detta fall är det Försäkringskassan som kan ingå sådan överens- kommelse som avses i Rekommendation U1.

För den enskilde är det under dessa förutsättningar svårt att förutse och förstå vad som gäller t.ex. vid sjukdom eller i vilket lands arbetslöshetskassa han eller hon bör vara medlem. Som tidigare nämnts är det endast ett lands lagstiftning som kan vara tillämplig och det gäller såväl förmåner som avgifter.

AK lämnar även instruktioner för hur dessa ärenden ska administreras. Om denna administration fungerade, skulle den enskilde kunna vara förvissad om att så länge han eller hon är bosatt i Sverige och har rätt till svensk arbetslöshetsersättning gäller uteslutande svensk lagstiftning trots arbete i annat land. De administrativa rutinerna tycks dock inte fungera i praktiken. De administrativa problemen avser förutom rena kunskapsfrågor om regelverk och ovan nämnda rekommendation, även bristande kommunikation mellan berörda parter.

För att möjliggöra korrekta beslut måste den svenska arbets- löshetskassan få reda på att medlemmen har påbörjat ett deltids- arbete i annat land. Denna upplysning kan komma antingen från den enskilde själv eller från en institution i det andra landet. Den sistnämnda har emellertid sällan kunskap om vilken arbets- löshetskassa som personen är medlem i och personen själv har inte alltid kunskap om tillämpliga regler och rutiner. Detta gör att den nödvändiga informationen inte alltid når fram till arbetslös- hetskassan.

Det finns även brister i informationsutbytet inom landet. Den enskilde eller arbetslöshetskassan ska underrätta Försäkringskassan om att han eller hon har påbörjat ett deltidsarbete i annat land. Det saknas emellertid rutiner mellan de involverade aktörerna kring hur

⁸ Den administrativa kommissionen för social trygghet för migrerande arbetstagare består av en företrädare för varje medlemsstats regering och en företrädare för Europeiska kommissionen. Den har hand om administrativa frågor, tolkning av bestämmelserna i för- ordningarna och utveckling av samarbetet mellan medlemsstaterna.

och när denna underrättelse ska lämnas. Följden kan bli att personen får arbetslöshetsersättning från Sverige och betalar sociala avgifter till arbetslandet, vilket skulle strida mot principen om att endast ett lands lagstiftning kan vara tillämpligt.

Sammantaget gör detta att det är svårt för inblandade institutioner och myndigheter att lämna relevant och korrekt information till den enskilde och därmed svårt för den enskilde att veta vilket lands trygghetssystem han eller hon omfattas av och därmed ska vända sig till vid sjukdom eller liknande.

Ett annat problem som kan uppstå när Försäkringskassan, utifrån lagvalsbestämmelserna, kommer fram till att den svenska lagstiftningen är tillämplig oavsett om arbetet utförs i Sverige eller annat land, är att arbetsgivaren i det andra landet måste betala svensk arbetsgivaravgift. Detta blir följderna av att endast ett lands lag kan vara tillämpligt vid ett och samma tillfälle. Eftersom den svenska arbetsgivaravgiften är högre än exempelvis den danska och norska finns det en uppenbar risk att danska och norska arbetsgivare avstår från att anställa personer som bor i Sverige och som arbetar, eller anses arbeta, i både Sverige och Danmark eller Norge samtidigt. Vissa danska och norska arbetsgivare har, enligt uppgift till kommittén, gått så långt att de i anställningsavtalet skriver in att personen inte får ta ett arbete i Sverige. Nivåskillnaden i socialavgifterna gör att svensk arbetskraft förlorar attraktionskraft i Danmark och Norge. Det regelverk som är tänkt att stimulera rörlighet över nationsgränserna, riskerar i detta fall att i stället leda till lägre rörlighet.

Bedömning

Även i detta fall är regelverket förhållandevis tydligt, om än komplicerat. Det har visat sig att det av flera skäl, bl.a. bristande informationsutbyte, är svårt att tillämpa gällande regler och att det är svårt för den enskilde gränsarbetaren att veta vad som gäller.

För att öka tydligheten för individen och underlätta tillämpningen bedömer kommittén att det är informationen, de administrativa rutinerna och samverkan mellan berörda aktörer som behöver förbättras. Det behövs lättillgänglig, samlad, tydlig och korrekt information. Det är dessutom av stor vikt att berörda myndigheter och andra aktörer i de olika länderna har en god kunskap om regler och rekommendationer samt att de samverkar

för att hitta lösningar inom ramen för gällande regelverk. Det är viktigt att rutinerna fungerar för att Försäkringskassan ska kunna fatta beslut om vilket lands sociala trygghetssystem som är tillämpligt för gränsarbetaren, såsom det är tänkt enligt EU/EES:s regelverk och rekommendationer.

I första hand bör de involverade myndigheterna och arbetslöshetskassorna upparbeta tydliga administrativa rutiner och en god samverkan på eget initiativ. I andra hand bör regeringen ge lämplig myndighet i uppdrag att, i samråd med berörda aktörer, åstadkomma detta i Sverige.

Det är slutligen önskvärt att det gränshinder som uppstår i och med att de nordiska länderna har olika nivå på socialavgifterna får sin lösning. Socialavgifterna är olika höga bl.a. beroende på att länderna har valt att finansiera sina socialförsäkringssystem på olika sätt. Att harmonisera avgiftsnivåerna är därför inte aktuellt. Problemet kan inte heller lösas ensidigt av Sverige. Den svenska regeringen bör verka för att gränshindret löses gemensamt med de andra nordiska länderna genom en överenskommelse som gör att den enskilde individens rörlighet inte påverkas negativt.

IV) Den som bor i Sverige och är anställd per timme eller som uppdragstagare i bemanningsföretag i ett annat nordiskt land

Danmark och Sverige har olika syn på begreppen och konsekvenserna av att vara anställd per timme och att vara uppdragstagare i bemanningsföretag. I Danmark betraktas man inte som anställd mellan arbetsperioderna, de danska arbetslöshetskassorna menar att anställningen upphör efter varje arbetstillfälle som timanställd eller efter varje uppdrag hos en kund som uppdragstagare i ett bemanningsföretag. Den sökande anses därmed helt arbetslös. Som konsekvens menar de danska arbetslöshetskassorna att den som bor i Sverige är hänvisad att söka arbetslöshetsförmåner i Sverige. För tillgång till den inkomstrelaterade ersättningen måste då den arbetslöse vara medlem i en svensk arbetslöshetskassa och ansöka om arbetslöshetsersättning från denna.

De svenska arbetslöshetskassorna däremot menar att så länge den anställde fortfarande har en anknytning till dansk arbetsgivare, antingen som timanställd eller i ett bemanningsföretag, ska han eller hon betraktas som periodvis arbetslös. Till följd härav ska, enligt artikel 65.1 i förordning 883/2004, denne ställa sig till arbets-

givarens eller arbetsförmedlingens förfogande i arbetslandet, dvs. Danmark.

Bedömning

Även detta gränshinder är av karaktären att det lämpligen diskuteras inom ramen för Gränshindersforums arbete eller i EU:s Administrativa kommission (AK) eftersom det inte kan lösas ensidigt av Sverige. Regeringen bör aktivt arbeta för att förtydliga de oklarheter som råder kring tillämpningen av samordningsreglerna när det gäller personer som är anställda per timme eller är uppdragstagare i bemanningsföretag.

4.3.2 Otillräcklig information i intyg från Norge då personen haft arbetsavklaringspeng

Den som söker arbetslöshetsersättning i Sverige efter arbete i Norge kan för att få rätt till ersättning behöva tillgodoräkna sig arbetad och försäkrad tid i Norge. Detta intygas i formulär som skickas mellan institutioner i länderna.

Det som kallas arbetsavklaringspeng i Norge (tidigare attföringspeng) är en bosättningsbaserad förmån som kan beviljas om en individs arbetsförmåga är fortsatt nedsatt med minst 50 procent. För att ta del av arbetsavklaringspengen måste den försäkrade genomgå behandling, rehabilitering eller andra insatser för återgång i arbete alternativt vänta på att få tillgång till dessa åtgärder. Förmånen kan också beviljas under upp till tre månader medan den försäkrade som genomgått behandling eller andra insatser söker arbete, eller som längst åtta månader i avvaktan på att rätt till förtidspension utreds.

I Norge tillgodoräknas i princip perioder med ersättning (såsom sjukpenning, arbetslöshetsersättning och föräldrapenning) vid bedömning av rätt till dagpenning. En period med arbetsavklaringspeng ger inte rätt till dagpenning och Norge redovisar därför inte denna i intyget.

I Sverige anses period med arbetsavklaringspeng motsvara tid då sjukdom är styrkt och tiden är därmed överhoppningsbar vid bedömning om ett arbetsvillkor är uppfyllt.

Konsekvensen av att Norge inte redovisar arbetsavklaringsperioder som försäkrad tid är att om personen därefter blir arbetslös och söker ersättning från en svensk arbetslöshetskassa så tillgodoräknas inte tiden vid beräkning av arbetsvillkor/ramtid.

Bedömning

Kommittén anser att om ersättningen enligt norsk lagstiftning inte är att anse som en period under arbetslöshetsförsäkringen kan Sverige inte kräva av Norge att den ska intygas som sådan. Det är alltid lagstiftningen i det land där perioden har utförts som avgör huruvida det är en försäkringsperiod eller inte.

Kommittén bedömer att rätten till ersättning i Sverige inte bör vara beroende av om informationen om detta förhållande finns i ett formulär. Som nämntes i avsnitt 3.6 pågår ett arbete med att skapa ett elektroniskt informationsutbyte mellan medlemsstaternas institutioner. Utgångspunkten bör vara att all nödvändig information i första hand utbyts inom ramen för detta system. I andra hand bör den svenska arbetslöshetskassan kunna inhämta denna uppgift på annat sätt av berörd myndighet eller få den direkt av den försäkrade, i enlighet med artikel 5 i förordning 883/2004.

Frågan om sammanläggning av anställnings- och försäkringsperioder är också aktuell i Administrativa kommissionen (AK). Det polska ordförandeskapet i EU arbetar för närvarande med att sammanställa hur medlemsstaterna ser på vad som ska intygas och vad som ska sammanläggas. Kommittén utgår från att den svenska regeringen i detta sammanhang verkar för en ökad samsyn mellan medlemsstaterna.

4.4 Gränshinder som bedöms möjliga att lösa genom rättslig reglering

I detta avsnitt redogör kommittén för gränshinder som beror av den svenska rättsliga regleringen och som bedöms möjliga att lösa genom ändringar i lagar och förordningar.

4.4.1 Hinder att bli medlem i en arbetslöshetskassa efter 64 års ålder

Förslag: Ett ny bestämmelse införs i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor av vilken framgår att för den vars rätt till arbetslöshetsförmåner ska bedömas enligt förordning 883/2004, ska rätten att bli medlem i en arbetslöshetskassa upphöra senast vid månadsskiftet före den månad när han eller hon fyller 65 år.

Enligt 34 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK, kan inte den som har fyllt 64 år bli medlem i en arbetslöshetskassa. En person som har anställning i en annan medlemsstat omfattas under anställningstiden av lagstiftningen i arbetslandet. Det är då inte nödvändigt att vara medlem i den svenska arbetslöshetskassan. För en i Sverige bosatt person som har varit gränsarbetare, med anställning i annat land, och som blir helt arbetslös ska bosättningslandets lagstiftning tillämpas avseende arbetslöshetsförmåner (förordning 883/2004, artikel 65.5 a). Den tid han eller hon har arbetat i ett annat land, liksom försäkring i annat lands arbetslöshetsförsäkring, får enligt den s.k. sammanläggningsprincipen (se avsnitt 3.3) tillgodoräknas som om arbetet utförts i Sverige. För att få rätt till inkomstrelaterad ersättning från Sverige förutsätts dock ånyo medlemskap i svensk arbetslöshetskassa. Om personen hunnit fylla 64 år kan han eller hon inte bli medlem och blir således utan den inkomstrelaterade ersättningen.

Regeln om att inträde i en arbetslöshetskassa inte är möjlig efter 64 års ålder har sitt ursprung i den tidigare lagen (1973:370) om arbetslöshetsersättning. Åldersgränsen har samband med pensionsåldern. Enligt 22 § i den tidigare lagen om arbetslöshetsersättning upphörde rätten till dagpenning vid utgången av månaden före den under vilken den försäkrade fyller 67 år. I prop. 1973:56 s. 195 betonades att ålderspensionärerna av principiella, administrativa och ekonomiska skäl inte borde tillhöra arbetslöshetsförsäkringen när deras försörjning är tillfredsställande ordnad genom olika former av pension. Med anledning av att den allmänna pensionsåldern den 1 juli 1976 sänktes till 65 år ändrades även regeln om rätt till arbetslöshetsersättning till att upphöra vid utgången av månaden före den under vilken den försäkrade fyller 65 år. Vid samma tidpunkt

sänktes åldersgränsen för att bli medlem i en arbetslöshetskassa till 64 år.

Bedömning

För att undanröja gränshindret att personer som arbetat i ett annat land och blir arbetslösa går miste om den inkomstrelaterade ersättningen på grund av ålder, bör en ny bestämmelse införas i LAK. Det kan inte heller uteslutas att bestämmelsen i 34 § LAK hindrar den fria rörligheten inom EU och därigenom står i strid med gemenskapsrätten. Det är därför även av denna anledning angeläget att undanröja hindret genom en lagändring.

Det finns olika alternativ till en sådan ändring. Ett alternativ är att helt ta bort åldersgränsen, ett annat alternativ är att höja gränsen till 64 år och 11 månader för den berörda gruppen.

Borttagande av åldersgränsen i 34 § LAK.

Som tidigare nämnts har 64-årsgränsen ett samband med den allmänna pensionsåldern. Regeringen tillsatte i april 2011 en utredning om pensionsåldern där bl.a. de pensionsrelaterade åldersgränserna ska analyseras, Utredningen om översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv.⁹ Den särskilde utredaren ska i fråga om analysen redovisa uppdraget senast den 16 januari 2012 och slutredovisa hela uppdraget senast den 1 april 2013. I uppdraget ingår att ta fram förslag till följdändringar av hur åldersgränser i socialförsäkringssystemet, skattesystemet, arbetslöshetsförsäkringen och andra angränsande system bör hanteras samt vilka konsekvenser som följdändringar i de systemen leder till.

Kommittén har övervägt om 64-årsgränsen för att bli medlem i en arbetslöshetskassa bör tas bort, vilket på sikt vore önskvärt. Men med hänsyn till kommitténs fortsatta arbete samt till att pensionsåldern och följdändringar i socialförsäkringssystemet för närvarande utreds, anser kommittén att en åldergräns tills vidare bör finnas kvar i 34 § LAK.

⁹ Dir. 2011:34.

Höjning av åldersgränsen till 64 år och 11 månader

För att möjliggöra för de vars rätt till arbetslöshetsförmåner bedöms enligt förordning 883/2004 och som har fyllt 64 år att erhålla inkomstrelaterad ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen, anser kommittén att åldersgränsen i 34 § LAK bör höjas till 64 år och 11 månader. Dessa personer går då inte på grund av ålder miste om den inkomstrelaterade ersättningen. Rätten till dagpenning upphör enligt 22 § lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, vid månadsskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år.

4.4.2 Kortare avbrott i medlemskap i arbetslöshetskassa förhindrar att ersättning betalas ut enligt inkomstbortfallsförsäkringen

Förslag: En ny bestämmelse införs i lag (1997:239) om arbetslöshetskassor av vilken framgår att för de vars rätt till arbetslöshetsförmåner bedöms med stöd av förordning 883/2004 ska inträdet i en arbetslöshetskassa anses ha skett tidigast första dagen i månaden innan den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes.

För att erhålla arbetslöshetsersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen krävs bl.a. minst tolv månaders medlemskap i en arbetslöshetskassa, 7 § ALF. Bestämmelsen har i praxis tolkats så att tolv månaders medlemskap ska avse en sammanhängande period om tolv månader (se avsnitt 4.3.1). Frågan har dock inte prövats av Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten).

I förordning 883/2004 finns särskilda regler om sammanläggning av försäkrings- eller anställningsperioder (se avsnitt 3.5). Reglerna om sammanläggning innebär att försäkringsperioder som fullgjorts i annat land får tillgodoräknas i Sverige.

För en gränsarbetare bosatt i Sverige som arbetar i Danmark gäller arbetslandets lagstiftning avseende den sociala tryggheten, under tiden för arbete. Om personen blir helt arbetslös gäller i stället bosättningslandets lagstiftning. För att erhålla inkomstbortfallsförsäkring från den svenska arbetslöshetsförsäkringen krävs enligt praxis medlemskap i svensk arbetslöshetskassa under

en obruten tolv månadersperiod. Personen kan enligt ovan nämnda sammanläggningsregler tillgodoräkna sig försäkringsperioder från tiden i Danmark. Problem kan uppstå vid övergången från arbetslandets arbetslöshetsförsäkring till bosättningslandets arbetslöshetsförsäkring. För att i Sverige få tillgång till inkomstbortfallsförsäkringen krävs medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa. Om en gränsarbetare eller annan person återvänder till Sverige efter arbete inom EU/EES måste han eller hon ansöka om medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa omedelbart i samband med övergången mellan länderna. Om personen inte ansöker direkt kan ett avbrott i den pågående perioden uppkomma. Det i sin tur leder till att personen inte uppfyller medlemsvillkoret enligt svensk lagstiftning och han eller hon kan då enbart få ersättning enligt grundförsäkringen.

I Danmark finns en regel som säger att det kan gå upp till åtta veckor från det att man har omfattats av en annan medlemsstats arbetslöshetsförsäkring till det att man blir medlem i en dansk arbetslöshetskassa utan att det betraktas som ett avbrott i försäkringsperioden.

Bedömning

Av 34 § LAK framgår att när medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas anses inträdet ha skett första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes. Om en person som arbetat i inom EU/EES lämnar den utländska arbetslöshetsförsäkringen i slutet av en månad och ansöker om inträde i en svensk arbetslöshetskassa i början av nästa månad kan avbrott i den sammanhängande tolv månadersperioden uppstå. För att undvika detta bör de som arbetat inom EU/EES få längre tid på sig att ansöka om medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa än den tid som gäller enligt den nuvarande bestämmelsen i LAK. För dessa personer ska, när det behövs för att undvika avbrott, inträdet i stället anses ha skett första dagen i månaden före den kalendermånad när ansökan om medlemskap görs. Sker övergången under en och samma månad bör dock regeln i 34 § LAK gälla.

Ett alternativ till lagändring är att överlåta till arbetslöshetskassorna och domstolarna att avgöra hur långt ett uppehåll får vara för att inte betraktas som ett avbrott. Det kan dock skapa olika tillämpning och osäkerhet för den enskilde, varför en lagändring är att föredra.

4.4.3 Bristande försäkringsskydd vid arbetslivsriktad rehabilitering

Arbetslivsriktad rehabilitering definieras enligt förordning 883/2004 som en vårdförmån. Huvudregeln är att vårdförmåner ska tillhandahållas i bosättningslandet. I de fall en person som bor i en medlemsstat och arbetar i en annan blir sjuk, ska arbetslandet ansvara för ersättningen till en person som inte kan arbeta på grund av sjukdom och bosättningslandet ansvara för den arbetslivsriktade rehabiliteringen.

Den som deltar i arbetslivsriktad rehabilitering kan försäkra skada för anordnaren av rehabiliteringen. I sådana fall har anordnaren rätt till ersättning av allmänna medel för den skada som uppstår. Det är emellertid endast när den som deltar i arbetslivsriktad rehabilitering i Sverige uppbär ersättning enligt socialförsäkringsbalken som den som anordnar rehabiliteringen har rätt till ersättning av allmänna medel vid skada (1 § 1 st. p 3. förordning (1980:631) om ersättning av allmänna medel för skada orsakad av deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller arbetslivsriktad rehabilitering m.m.).

Detta innebär att den som bor i Sverige och arbetar i en annan medlemsstat, får kontantförmån från arbetslandet vid sjukdom. Om denna person sedan genomgår arbetslivsriktad rehabilitering i Sverige, får han eller hon ett sämre skydd; personen riskerar att själv få ta ansvar för skada som han eller hon försäkras under den arbetslivsriktade rehabiliteringen. Det kan göra att personen avstår från åtgärden. Det kan även innebära att den som anordnar rehabilitering i Sverige avstår från att anordna arbetslivsriktad rehabilitering för dessa personer eftersom risken att inte få ersättning vid uppkommen skada bedöms som för stor.

Bedömning

Kommittén anser att ersättning av allmänna medel även bör lämnas för skador som orsakats av den som deltar i arbetslivsriktad rehabilitering med ersättning med stöd av rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Detta regleras lämpligen genom en förordningsändring.

4.4.4 Hinder för personer som återinträder i vissa arbetsmarknadspolitiska program att bibehålla nivån i aktivitetsstödet på grund av svårigheter att åter bli medlem i en svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands

Detta gränshinder gäller särskilt personer som har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin, men även för dem som deltagit i jobbgarantin för ungdomar och som haft ett kortare arbete i ett annat land. När arbetet upphör finns en rätt till återinträde i garantin. Det finns då en risk att deras ersättningsnivå i aktivitetsstödet påverkas, eftersom de kan få problem med att åter bli medlemmar i den svenska arbetslöshetskassa som de lämnade när de började arbeta i det andra landet.

Vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program lämnas aktivitetsstöd. Till den som är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning lämnas aktivitetsstöd med samma belopp som skulle ha lämnats som arbetslöshetsersättning. För ungdomar lämnas i stället i vissa fall utvecklingsersättning. Vid ett återinträde i en garanti efter kortare arbete ska deltagaren få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning med det belopp som deltagaren skulle ha fått om han eller hon inte hade lämnat garantin (5 b § förordning (1996:100) om aktivitetsstöd).

För att få ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen krävs medlemskap i svensk arbetslöshetskassa. För att bli medlem i en arbetslöshetskassa ska den som inte arbetar uppfylla villkoren i arbetslöshetskassans stadgar om tidigare arbete inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. I flera av arbetslöshetskassornas stadgar finns en begränsning av verksamhetsområdet till arbete i Sverige.

I en föreskrift från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAFFS 2010:3, 2 §) ges en gränsarbetare rätt till inträde i den arbetslöshetskassa vars verksamhetsområde närmast motsvarar den sysselsättning han eller hon hade i arbetslandet. Som förutsättning för att på detta sätt utvidga verksamhetsområdet till arbete utanför Sverige krävs dels att personen är arbetslös, dels att personen har rätt till arbetslöshetsersättning enligt svensk lagstiftning. Dessa begränsningar av möjligheten att tillgodoräkna sig arbete i annat land för medlemskap innebär att den som återgår till en av garantierna inte kan bli medlem.

Den som återinträder i någon av garantierna uppfyller därmed inte villkoren enligt arbetslöshetskassans stadgar för att bli medlem

igen. Därmed kan personen i fråga inte få den inkomstrelaterade ersättningen, som mest 680 kronor per dag, utan får i stället grundbeloppet om 320 kronor eller 223 kronor per dag i aktivitetsstöd.

Bedömning

Även om detta gränshinder avser ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, bygger nivån i aktivitetsstödet på reglerna om ersättning enligt arbetslöshetsersättningen.

Begränsningen att endast arbete i Sverige ger rätt till inträde i en arbetslöshetskassa finns i de flesta arbetslöshetskassors stadgar, dock inte alla. Eftersom de som återinträder i garantierna inte omfattas av föreskriften som vidgar verksamhetsområdet att omfatta även arbete i annat land begränsas deras möjlighet till återinträde i arbetslöshetskassan.

Det identifierade gränshindret, att inte få möjlighet till aktivitetsstöd på samma nivå som om personen inte lämnat garantierna, löses enklast genom att ange som förutsättning att personen inte lämnar arbetslöshetskassan, när återinträde kan vara aktuellt.

Även om andra än de som gränsarbetat skulle träffas av en sådan regel får det anses rimligt att det för att erhålla samma nivå som tidigare, baserat på inkomstbortfallsförsäkringen, förutsätts ett fortsatt medlemskap.

Kommittén anser att bibehållet medlemskap i arbetslöshetskassa ska anges som förutsättning för att få aktivitetsstöd på samma nivå som om det arbetsmarknadspolitiska programmet inte lämnats. Detta regleras lämpligen genom en förordningsändring.

4.5 Gränshinder på grund av ett annat lands rättsliga reglering och tillämpning

I detta avsnitt redogör kommittén för gränshinder som beror på andra nordiska länders rättsliga reglering och tillämpning. Kommittén kan inte lämna förslag som rör andra länders lagstiftning, men vill peka på gränshinder som uppkommer.

4.5.1 Kvalificeringskrav begränsar rätt till sjukförsäkring i Finland

Finland tillämpar sedan augusti 2004 en undantagsregel för den som inte är permanent bosatt i landet för rätt till sjukpenning. Regeln innebär att ett anställningsbevis måste uppvisas för att arbetstagaren ska omfattas av sjukförsäkringen under arbete i Finland. För personer bosatta i Finland är arbetsvillkoret tre månader. I de fall en person som är bosatt i Sverige har en anställning som är kortare än fyra månader i Finland står han eller hon utan försäkring.

Bedömning

Kommitténs bedömning är att undantagsregeln strider mot gemenskapsrätten. Den svenska regeringen bör därför lyfta frågan i Administrativa Kommissionen (AK) för diskussion. Därvid kan klargöras hur den finska regeringen och även andra medlemsstater samt EU-kommissionen ser på den finska undantagsregeln.

4.5.2 Bosättningskrav begränsar rätt till arbetslöshetsersättning i Norge

Norge har en nationell regel som kräver att en helt arbetslös person som söker arbetslöshetsersättning i Norge måste bo och uppehålla sig i landet för att vara ersättningsberättigad. Enligt samordningsreglerna kan en person som definieras som oäkta gränsarbetare (se avsnitt 3.5.2) vid hel arbetslöshet ha rätt att ansöka om arbetslöshetsersättning i före detta arbetslandet.

I april 2010 beslutade Trygderetten¹⁰ i Norge (mål 09/02265) att en helt arbetslös person har rätt till arbetslöshetsersättning i Norge även om personen inte längre bor där. Trygderetten konstaterade att den sökande på korrekt sätt var anmäld som arbetssökande på norsk arbetsförmedling och att Norge inte får ha nationella regler som hindrar personer att få ersättning enligt EU/EES-reglerna.

Det norska Arbeidsdepartementet är inte enig med den juridiska värdering som gjorts av Trygderetten. Arbeidsdepartementet menar att kravet att den försäkrade måste stanna i Norge för att få arbetslöshetsersättning inte strider mot gemenskapsrätten. Domen har därför överklagats till Lagmansretten.¹¹ Fallet kommer att behandlas av Lagmansretten i mars 2012. Till dess att slutgiltig dom förkunnats följer dock NAV nuvarande norsk praxis, dvs. att den försäkrade måste vara stadigvarande bosatt i Norge för rätt till arbetslöshetsersättning.

Bedömning

Gränshindret behandlas i det norska domstolväsendet. Kommittén bedömer att om det, efter dom i Lagmansretten, finns anledning bör den svenska regeringen informera EFTA:s övervakningsorgan ESA (European Surveillance Authority) om gränshindret.

4.5.3 Svårighet att få arbetslöshetsersättning i Norge vid deltidssjukskrivning

En grundprincip i samordningen av systemen för social trygghet är principen om endast en tillämplig lagstiftning, det betyder att den försäkrade endast ska omfattas av lagstiftningen i en medlemsstat. Den som bor i Sverige, är heltidsanställd i Norge och blir deltidssjukskriven, får sjukpenning utbetald i Norge (arbetslandets lagstiftning tillämpas).

Om anställningen i Norge upphör under sjukskrivningen betalar NAV inte ut arbetslöshetsersättning för den procent som personen är frisk. Personen kan inte heller få arbetslöshetsersättning från

¹⁰ Trygderetten är ett domstolsliknande förvaltningsorgan som hanterar överklaganden av beslut fattade av NAV.

¹¹ Lagmansretten är andra nivån i det norska domstolväsendet och motsvarar svenska Hovrätten.

Sverige eftersom han eller hon fortsätter att få norsk sjukpenning och därigenom omfattas av norsk lagstiftning.

Enligt artikel 11.2 i förordning 883/2004 ska de personer som med anledning av sitt arbete som anställd eller sin verksamhet som egenföretagare erhåller en kontantförmån anses utöva denna verksamhet.¹² Bestämmelsen ger stöd för att den som uppbär en kontantförmån vid sjukdom från ett land fortfarande anses arbeta där och då ska arbetslandets lagstiftning tillämpas vid arbetslöshet.¹³

Bedömning

En person som är bosatt i Sverige och som arbetar i Norge och sedan blir deltidssjukskriven och därefter under pågående sjukskrivning blir arbetslös omfattas vid arbetslöshetens inträde av arbetslandets, dvs. norsk, lagstiftning. Han eller hon bör därför även erhålla arbetslöshetsersättning från Norge.

Kommittén bedömer att gränshindret med att NAV inte betalar ut arbetslöshetsersättning endast kan lösas genom information om tillämpning av EU/EES gemensamma regler. Det är angeläget att gränshindret får en lösning och en möjlig väg är att regeringen tar upp frågan i Nordiska rådet.

¹² Enligt bestämmelsen gäller detta inte ersättning i form av pensioner vid invaliditet, ålderdom eller till efterlevande eller ersättning i form av pension vid olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar och inte heller kontanta sjukvårdsförmåner som är obegränsade i tid.

¹³ Praxis från EU-domstolen talar i samma riktning, se bl.a. EU-domstolens dom C-85/96, Martínez Sala.

5 Arbetslöshetsförsäkringen i de nordiska länderna

5.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs kortfattat arbetslöshetsförsäkringen i Sverige och våra nordiska grannländer Danmark, Norge, Finland och Island. Beskrivningen avser de grupper som berörs i de identifierade gränshindren, vilket innebär att t.ex. företagares villkor inte ingår.

Den ersättning som arbetslöshetsförsäkringen i de olika länderna ger individen vid arbetslöshet kompletteras ofta av en rad olika privata försäkringar. Dessa behandlas dock inte i delbetänkandet och återfinns således inte i denna beskrivning.

5.2 Sverige

5.2.1 Organisation och administration

Arbetslöshetsersättningen i Sverige består av två delar: en grundförsäkring (grundbelopp) och en frivillig inkomstbortfallsförsäkring (inkomstrelaterad ersättning).

I Sverige finns det 31 arbetslöshetskassor. De är privaträttsliga föreningar med uppdrag att administrera arbetslöshetsförsäkringen och betala ut ersättning. En av dem är en kompletterande arbetslöshetskassa, Alfa-kassan, som har statens uppdrag att betala ut ersättning enligt grundförsäkringen till dem som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa.

5.2.2 Finansiering

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen finansieras genom statsbidrag och avgifter från arbetslöshetskassorna. Statsbidragen finansieras i sin tur av den arbetsmarknadsavgift som tas in av arbetsgivare via socialavgifterna. Arbetsmarknadsavgiften uppgår till 2,91 procent av avgiftsunderlaget för anställda (2011).

De medlemsavgifter som arbetslöshetskassorna tar ut av enskilda består av tre delar:

- en finansieringsavgift,
- en arbetslöshetsavgift (maximalt 300 kronor per månad) som endast betalas av icke arbetslösa personer och
- en administrationsavgift.

De två första delarna betalar arbetslöshetskassorna in till staten för att finansiera försäkringen. Dessa avgifter är differentierade mellan arbetslöshetskassorna beroende på storleken på kassans utbetalningar av inkomstrelaterad ersättning. Den tredje delen, som också den varierar, är avgiften till arbetslöshetskassorna för att täcka administrationskostnaderna.

Medlemsavgifterna för icke arbetslösa personer varierade mellan 85 kronor och 444 kronor per månad, medan medlemsavgiften för arbetslösa varierade mellan 85 kronor och 200 kronor per månad (juli 2011).

5.2.3 Villkor för rätt till ersättning

För att bli medlem i en arbetslöshetskassa ska personen vid ansökningsstillfället arbeta inom kassans verksamhetsområde. Även personer som vid ansökningsstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa, om han eller hon arbetade inom kassans verksamhetsområde under sitt senaste arbete. Rätt att bli medlem har dock inte den som är medlem i en annan arbetslöshetskassa eller den som har fyllt 64 år.

För att ha rätt till någon form av arbetslöshetsersättning krävs att *grundvillkoren* är uppfyllda. Rätt till ersättning vid arbetslöshet har den som:

- är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen,
- aktivt söker arbete,

- är arbetsför,
- är oförhindrad att arbeta minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
- är beredd att anta ett erbjudet lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitiskt program och
- medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med Arbetsförmedlingen.

För ersättning med *grundbeloppet* krävs att den sökande är minst 20 år och uppfyller ett arbetsvillkor. *Arbetsvillkoret* innebär att den arbetslöse under de senaste tolv månaderna innan arbetslösheten ska ha arbetat minst 80 timmar i månaden i minst sex månader eller minst 480 timmar fördelat på sex sammanhängande månader. Arbetets omfattning ska i det senare fallet ha varit minst 50 timmar varje månad under perioden.

Vissa omständigheter som gör att den arbetslöse inte har kunnat arbeta, exempelvis sjukdom, totalförsvaretjänstgöring, heltidsstudier eller vård av eget barn, räknas som överhoppningsbar tid. Högst fem år utöver de senaste tolv månaderna får utgöra överhoppningsbar tid.

Grundbeloppet kan betalas ut till den som uppfyller arbetsvillkoret, men som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller som inte har varit det tillräckligt länge för att uppfylla medlemsvillkoret.

Rätt till *inkomstrelaterad ersättning* har den som uppfyller ett arbetsvillkor och som dessutom uppfyller *medlemsvillkoret*, vilket innebär medlemskap i en arbetslöshetskassa i minst tolv månader.

5.2.4 Ersättningens längd och storlek

Ersättningsperioden är som längst 300 dagar eller 450 dagar om den arbetslöse när dag 300 i ersättningsperioden nås är förälder till barn under 18 år. För att få en ny ersättningsperiod måste ett nytt arbetsvillkor uppfyllas. Arbetslöshetsersättningen samordnas med aktivitetsstödet, den ekonomiska ersättning som kan utgå vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Det betyder att dagar med aktivitetsstöd räknas samman med dagar med arbetslöshetsersättning i ersättningsperioden och tillsammans kan uppgå till högst 300 (450) dagar.

Rätten till ersättning vid deltidsarbetslöshet är begränsad till högst 75 ersättningsdagar per ersättningsperiod under veckor då

arbete utförs. Regeln gäller alla anställningsformer, även timanställningar. För veckor då ersättningstagaren är helt arbetslös kan han eller hon få ersättning för återstående dagar av den beviljade ersättningsperioden.

Ersättning enligt *grundförsäkringen* betalas ut med ett grundbelopp som uppgår till högst 320 kronor per dag (2011) oavsett tidigare inkomst. För den som har arbetat deltid minskas grundbeloppet proportionerligt med arbetstiden.

För arbetstagare beräknas ersättningen enligt *inkomstbortfallsförsäkringen* på den inkomst som den sökande hade under de tolv månaderna närmast innan arbetslösheten.

Ersättningen uppgår under de 200 första ersättningsdagarna till 80 procent av tidigare inkomst. Dag 201–300 (450) är ersättningen 70 procent av tidigare inkomst. Den högsta dagpenningen under ersättningsperioden är 680 kronor per dag och den lägsta, för den som har arbetat heltid, 320 kronor per dag (2011).

Arbetslöshetsersättning betalas ut för som mest fem dagar per vecka och är skattepliktig.

Karenstiden i arbetslöshetsersättningen är sju dagar. Ersättningen kan sättas ned om den försäkrade tackar nej till ett lämpligt arbete eller deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Första gången är nedsättningen 25 procent i 40 ersättningsdagar och andra gången 50 procent i ytterligare 40 ersättningsdagar. Tredje gången upphör rätten till ersättning och ett nytt arbetsvillkor måste uppfyllas innan ersättning kan utgå igen. Den som själv valt att sluta ett arbete eller arbetsmarknadspolitiskt program kan stängas av från ersättning i 45 dagar. Även i detta fall gäller att om samma sak händer tre gånger under en och samma ersättningsperiod upphör rätten till ersättning helt och ett nytt arbetsvillkor måste uppfyllas för att den sökande åter ska vara ersättningsberättigad.

5.3 Danmark

5.3.1 Organisation och administration

Arbetslöshetsförsäkringen i Danmark är frivillig. Den administreras av privaträttsliga arbetslöshetskassor, i dagsläget 27 stycken, som är statligt erkända föreningar.

Det finns ingen grundförsäkring, med ersättning med ett grundbelopp, utan den som saknar arbetslöshetsförsäkring är hänvisad till den kommunala behovsprövade kontanthjälpen.

De danska arbetslöshetskassorna har sedan 2007 ett breddat uppdrag som innebär att de kan medverka till att deras medlemmar kommer i sysselsättning. Förutom administration av dagpenningen har de ansvar för att genomföra s.k. CV-samtal med alla arbetslösa. Detta innebär bl.a. att de ska vägleda sina medlemmar och hjälpa dem att utforma ett CV. Samma år fick kassorna även till uppgift att var tredje månad genom personliga möten med alla arbetslösa kontrollera om de står till arbetsmarknadens förfogande (rådig-hedssamtal). Arbetslöshetskassorna har också, vid sidan av de kommunala jobcentren som ansvarar för alla offentliga arbetsmarknadsinsatser, möjlighet att förmedla och anvisa jobb.

5.3.2 Finansiering

Den danska arbetslöshetsförsäkringen finansieras genom statsbidrag och avgifter från arbetslöshetskassorna. De medlemsavgifter som kassorna tar ut av enskilda består av fyra delar:

- ett medlemsbidrag till arbetslöshetsförsäkringen,
- ett bidrag till ATP-systemet,
- ett frivilligt bidrag till efterlöneordningen (se nedan) och
- ett administrationsbidrag.

De tre första bidragen går till statskassan för att finansiera försäkringen, medan den fjärde, som ska täcka alla utgifter för administrationen, behålls av arbetslöshetskassan. Medlems- och ATP-bidragen är lika stora för alla arbetslöshetskassor, medan administrationsbidraget varierar mellan kassorna. Avgiften för en enskild medlem, exklusive eventuell avgift för efterlön, varierade 2011 mellan 379 DKK och 476 DKK i månaden.¹

Kommunerna är skyldiga att bidra med mellan 50 och 70 procent av statens utgifter för dagpenningen till medlemmar i arbetslöshetskassorna. Om kommunen försummar sin aktiverings-skyldighet ska den stå för 100 procent av kostnaden för dagpenningen. Denna medfinansiering syftar till att öka kommunernas incitament för att underlätta för arbetslösa att få arbete.

¹ Per den 28 september 2011: 379 DKK = 488 SEK och 476 DKK = 613 SEK.

5.3.3 Villkor för rätt till ersättning

För att bli medlem i en arbetslöshetskassa krävs i normalfallet att personen är minst 18 år och som mest två år yngre än folkpensionsåldern² samt bor och uppehåller sig i Danmark. Dessutom krävs att man vid ansökningstillfället är arbetstagare inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde, men även den som har avslutat en yrkesutbildning på minst 18 månader kan bli medlem. Medlemskapet kan avse heltids- eller deltidsförsäkring. Deltidsförsäkringen erbjuds dock bara av vissa arbetslöshetskassor.

Grundvillkor för att få arbetslöshetsersättning är att man är arbetslös, anmäld som arbetssökande på jobcentret, aktivt arbetssökande och att man står till arbetsmarknadens förfogande.

Det krävs också att man har varit medlem i en arbetslöshetskassa utan uppehåll i minst 12 månader (*medlemsvillkor*) och att man har varit sysselsatt som arbetstagare i minst 52 veckor (1 924 timmar) inom en treårsperiod (minst 34 veckor eller 1 258 timmar för deltidsförsäkrade) (*arbetsvillkor*).

Även den som har slutfört en yrkesutbildning på minst 18 månader och som har ansökt om medlemskap i en arbetslöshetskassa senast 14 dagar efter utbildningens slut, kan ha rätt till dagpenning. För den första månaden efter avslutade studier utgår dock ingen dagpenning.

5.3.4 Ersättningens längd och storlek

Arbetslöshetsdagpenning kan utbetalas i som längst två år inom en period av tre år. Efter ersättningsperiodens slut krävs att medlemmen arbetar minst 962 timmar inom en treårsperiod för att på nytt kvalificera sig till ersättning.

Dagpenningen är högst 90 procent av den tidigare inkomsten, dock högst 766 DKK per dag för heltidsförsäkrade och 511 DKK för deltidsförsäkrade (2011). Nyutbildades dagpenning uppgår till 82 procent av den högsta dagpenning (628 DKK 2011).³

Beräkningsunderlaget för dagpenning utgörs av inkomsten de senaste tre månaderna/tolv veckorna då personen har arbetat minst 320/296 timmar.

² Folkpensionsåldern är i dagsläget 65 år, men den kommer successivt att höjas till 67 år under perioden 2019–2022.

³ Per den 28 september 2011: 766 DKK = 986 SEK, 511 DKK = 656 SEK och 628 DKK = 808 SEK.

Om man arbetar deltid och står till arbetsmarknadens förfogande för ett heltidsjobb kan man få en kompletterande dagpenning i 30 veckor under en period av 104 veckor. För att få ersättning ska man vara arbetslös minst 7,4 timmar per vecka.

Utbetalning sker för högst fem dagar per vecka. Ersättningen är skattepliktig.

Under de tre första dagarna av arbetslöshet ska arbetsgivaren, givet att arbetstagaren är medlem i en arbetslöshetskassa och uppfyller vissa villkor, betala s.k. dagpenningsgottgörelse (G-dag). Om villkoren för G-dagarna inte är uppfyllda får medlemmen dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen från den första dagen av arbetslöshet. Den som själv förorsakat sin arbetslöshet har dock tre veckors karenstid innan ersättning kan utbetalas.

En arbetslös som uteblir från samtal på jobcentret eller arbetslöshetskassan eller inte bekräftar sitt aktiva arbetsökande kan drabbas av sanktioner. Rätten till dagpenning riskeras också om den arbetslösa inte har lagt ut sitt CV senast en månad efter registreringen som arbetsökande. Den som är självförvällat arbetslös, inte medverkar till att utarbeta en jobbplan eller tackar nej till förmedlat arbete eller liknande blir utan ersättning i tre veckor. Upprepas detta inom tolv månader förloras rätten till ersättning helt. För att åter upp-arbeta rätt till ersättning krävs minst 300 timmars arbete inom tio veckor.

Efterlön

Inom ramen för den danska arbetslöshetsförsäkringen finns också ett frivilligt system med *efterlön* (frivillig förtida pension, helt eller delvis). Den som har fyllt 60 år,⁴ är anställd eller egenföretagare och medlem i en arbetslöshetskassa kan ha rätt till efterlön oberoende av om personen arbetar eller är arbetslös. För att vara berättigad till efterlön ska personen i fråga, som huvudregel, ha varit medlem i och betalat en efterlöneavgift till arbetslöshetskassan i 30 år och vid tidpunkten för ansökan om efterlön vara berättigad till arbetslöshetsersättning. Rätten till efterlön upphör vid 65 års ålder (folkpensionsålder). Det är möjligt att arbeta obegränsat under efterlöneperioden, men då reduceras efterlönen.

⁴ Den nedre åldersgränsen för efterlön kommer successivt att höjas till 62 år under perioden 2019–2022.

5.4 Norge

5.4.1 Organisation och administration

Arbetslöshetsförsäkringen i Norge är en del av det norska socialförsäkringssystemet (trygdesystemet). Folketrygden innebär en automatisk försäkring vid arbetslöshet för alla löntagare. Det är Norges arbets- och velferdsetat (NAV) som administrerar försäkringen.

Alla löntagare under 67 år omfattas av den allmänna arbetslöshetsersättningen (dagpengeordningen), givet att vissa grundvillkor uppfylls.

5.4.2 Finansiering

Den norska arbetslöshetsförsäkringen finansieras via statsbudgeten. De statliga utgifterna finansieras i sin tur via en arbetsgivaravgift som varierar mellan 0 och 14,1 procent samt en socialförsäkringsavgift (trygdeavgift) som uppgår till 7,8 procent och dras från lönen (2011).

5.4.3 Villkor för rätt till ersättning

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning (dagpenning) ska den arbetslöse:

- vara registrerad som arbetssökande hos NAV,
- ha fått en minskad arbetstid med minst 50 procent jämfört med tidigare arbetstid och en minskad arbetsinkomst,
- vara arbetsförmögen, aktivt arbetssökande och rapportera på ett kassakort var 14:e dag (NAV kan också kräva dokumentation av jobbsökaraktiviteter),
- vara redo att med kort varsel och var som helst i Norge ta vilket hel- eller deltidsarbete som helst eller delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd,
- bo och uppehålla sig i Norge,
- som huvudregel inte vara studerande (undantag t.ex. vid deltagande i NAV-utbildning, utbildning på heltid som varar i längst tre

månader, norska för invandrare eller annat introduktionsprogram för invandrare) och

- ha en inkomst över lägstanivå (se nedan).

Rätt till arbetslöshetsersättning kan finnas även om kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande inte uppfylls på grund av ålder, hälsa eller försörjningsansvar. Rätt till dagpenning kan också finnas om den arbetsökande:

- är helt eller delvis permitterad (dagpenning i maximalt 52 veckor inom en 18-månadersperiod om arbetstiden är reducerad med minst 40 procent),
- startar eget företag,
- är arbetslös på grund av konkurs,
- under tre månader söker arbete i ett annat EES-land eller
- nyligen fullgjort värnplikt (dagpenning i maximalt 26 veckor).

Rätten till dagpenning är även kopplad till tidigare inkomster. Det betyder att *arbetsvillkoret* i Norge är ett *inkomstvillkor*, dvs. det uttrycks i inkomst och inte i arbetad tid. Den arbetslöse ska ha haft en inkomst av anställning som motsvarar minst 1,5 grundbelopp (fortsättningsvis G) under föregående kalenderår, alternativt en inkomst av anställning som motsvarar minst tre G under de tre föregående kalenderåren. Utbetalad graviditetspenning och graviditetsrelaterad sjukpenning likställs med inkomst av anställning. Ett G uppgår till 79 216 NOK⁵ (2011).

I beräkningsunderlaget ingår de inkomster av anställning och bidragsinkomster (exempelvis arbetslöshetsdagpenning, sjukpenning, föräldrapenning vid födelse, adoption eller vård av barn) som betalades ut föregående kalenderår eller ett genomsnitt av de senaste tre åren innan ansökan om dagpenning. Ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och inkomst av näringsverksamhet ingår inte i beräkningsunderlaget. Inkomster över sex G tas inte med i dagpenningunderlaget.

⁵ Per den 28 september 2011: 79 216 NOK = 97 190 SEK.

5.4.4 Ersättningens längd och storlek

Hur lång ersättningsperioden är varierar med inkomsterna av anställning under föregående kalenderår, eller genomsnittet under de tre kalenderåren innan ansökan om dagpenning. Om inkomsten överstiger två G utbetalas ersättning i 104 veckor. Om inkomsterna var lägre än två G utbetalas i stället ersättningen under 52 veckor.

En ny period kan då beviljas direkt efter den första perioden tagit slut, givet att ett nytt inkomstvillkor och övriga krav uppfylles.

Dagpenningen motsvarar 0,24 procent av beräkningsunderlaget per dag och utbetalas för högst fem dagar i veckan. Eftersom beräkningsunderlaget är maximerat till sex G, är den högsta dagpenningen 1 141 NOK⁶ (2011). Ersättningsnivån motsvarar i genomsnitt cirka 62,4 procent av tidigare inkomst.

Ett tillägg på 17 NOK⁷ (2011) per dag beviljas för varje barn under 18 år som försörjs. Dagpenning och barntillägg är tillsammans maximerade till 90 procent av beräkningsunderlaget.

I den norska arbetslöshetsersättningen finns också ett semester-tillägg som betalas ut till den som har fått dagpenning i mer än åtta veckor innevarande kalenderår. Tillägget motsvarar 9,5 procent av den bruttoersättning som utbetalades föregående år.

Dagpenningen kan reduceras vid deltidsarbetslöshet, deltids-sjukskrivning eller om den arbetslöse får delpension eller bidrag.

Det är tre karensdagar i den norska arbetslöshetsersättningen. En längre karensperiod eller en tillfällig indragning av dagpenningen, som huvudregel i åtta veckor, kan förekomma om den arbetslöse har sagt upp sig frivilligt, inte accepterar ett erbjudande om lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd alternativt inte infinner sig på sitt NAV-kontor.

5.5 Finland

5.5.1 Organisation och administration

Finland har två parallella system för arbetslöshetsförsäkring, ett frivilligt och ett obligatoriskt. Alla som arbetar omfattas av den obligatoriska försäkringen, medan de som är medlemmar i en arbetslöshetskassa därutöver omfattas av den frivilliga försäkringen. Den

⁶ Per den 28 september 2011: 1 141 NOK = 1 400 SEK.

⁷ Per den 28 september 2011: 17 NOK = 21 SEK.

obligatoriska försäkringen, med ersättning med en grunddagpenning, administreras av den finska Folkpensionsanstalten (FPA). Den frivilliga försäkringen, med inkomstrelaterad dagpenning, administreras av arbetslöshetskassorna.

5.5.2 Finansiering

Grunddagpenningen finansieras i huvudsak via statsbudgeten. Den inkomstrelaterade dagpenningen finansieras av staten, arbetsgivarna och de arbetstagare som är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Arbetsgivarna betalar en arbetslöshetsförsäkringspremie som uppgår till 0,8 procent av lönesumman upp till 1 879 500 euro⁸ och 3,2 procent för den överstigande delen (2011). Arbetstagarnas medlemsavgifter till arbetslöshetskassorna uppbärs vanligen genom att arbetsgivaren, efter fullmakt från medlemmen, drar avgiften, 0,2 procent av lönen (2011), direkt från lönen. Därtill betalar alla löntagare en allmän arbetslöshetsförsäkringspremie som motsvarar 0,2 procent av lönen (2011). För medlemmar i en arbetslöshetskassa används premien till att finansiera den inkomstrelaterade ersättningen och för övriga används den till att finansiera grunddagpenningen.

5.5.3 Villkor för rätt till ersättning

Arbetslöshetsersättning, antingen i form av grunddagpenning eller inkomstrelaterad dagpenning, kan utbetalas till en arbetslös person som har haft ett lönearbete.

För att bli medlem i en arbetslöshetskassa ska personen vara lönearbetande.

Grunddagpenningen och den inkomstrelaterade dagpenningen beviljas i huvudsak på samma grunder. För att ha rätt till arbetslöshetsersättning i Finland krävs att man:

- är 17–64 år (dagpenning kan under vissa tillfälliga arbetslöshetsperioder utbetalas upp till 68 års ålder) och bor i Finland,
- är arbetslös och anmäld som arbetssökande på Arbets- och näringsbyrån,
- söker heltidsarbete,
- är arbetsför och står till arbetsmarknadens förfogande samt

⁸ Per den 28 september 2011: 1 879 500 euro = 18 019 330 SEK.

- uppfyller arbetsvillkoret.

Arbetsvillkoret för löntagare innebär att man ska ha förvärvsarbetat minst 18 timmar i veckan i 34 veckor under de 28 senaste månaderna och fått lön enligt branschens kollektivavtal eller minst 1 071 euro⁹ per månad (2011). Vissa undantag från minimikravet på 18 timmar i veckan görs för branscher med avvikande arbetstidsarrangemang, exempelvis undervisning, hemarbete och konstnärligt arbete. Vid oregelbundet arbete, t.ex. inom sjukvården och restaurangbranschen, kan sammanlagd arbetstid om minst 80 timmar under fyra på varandra följande veckor räknas med.

Grunddagpenning utbetalas till arbetslösa som uppfyller arbetsvillkoret. *Inkomstrelaterad dagpenning* utbetalas till den som innan arbetslösheten varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst 34 veckor (*medlemsvillkor*) och som under denna tid har uppfyllt arbetsvillkoret för löntagare.

Inkomstrelaterad dagpenning kan också utgå till den som är permitterad, arbetar deltid på arbetsgivarens initiativ eller idkar företagsverksamhet som bisyssla.

De olika ramtiderna ovan kan förlängas med högst sju år om den arbetslöse haft enligt lag giltiga skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande (t.ex. barnafödelse, studier, värnplikt).

5.5.4 Ersättnings längd och storlek

Arbetslöshetsersättning utbetalas i högst 500 dagar och som mest för fem dagar i veckan. Personer som är berättigade till arbetslöshetsersättning och deltar i en arbetskraftsutbildning kan få en utbildningsförmån. Dessa ersättningsdagar inkluderas i ersättningsperioden om 500 dagar. Dagarna i en ersättningsperiod börjar räknas från noll varje gång ett arbetsvillkor uppfylls. Om en person som uppfyller arbetsvillkoret fyller 57/59 år innan ersättningsperioden tagit slut, kan rätten till dagpenning kvarstå till dess att han eller hon fyller 60/65 år.

Grunddagpenningen uppgår till 25,74 euro¹⁰ (2011). *Den inkomstrelaterade dagpenningen* består av en grunddel som är lika stor som grunddagpenningen och en förtjänstdel som beror på tidigare lön. Förtjänstdelen är 45 procent av skillnaden mellan dagslönen och

⁹ Per den 28 september 2011: 1 071 EUR = 10 268 SEK.

¹⁰ Per den 28 september 2011: 25,74 EUR = 247 SEK.

grunddelen¹¹ upp till 2 702,70 euro.¹² Om månadslönen överskrider detta belopp är förtjänst delen 20 procent av den överskridande delen (2011). För barn under 18 år kan barntillägg utgå, dock högst för tre barn. Den inkomstrelaterade dagpenningen utgör högst 90 procent av dagslönen, men är minst lika stor som grunddagpenningen inklusive barntillägg.

För löntagare beräknas den inkomstrelaterade dagpenningen utifrån regelbundna, skattepliktiga inkomster under arbetsvillkorsperioden. I säsongbetonat eller oregelbundet arbete beaktas inkomster under de 12 månader som närmast föregår arbetslösheten.

Dagpenningen fastställs på nytt varje gång arbetsvillkoret uppfylls och beräknas då utifrån lönen under dessa 34 kalenderveckor. Det fulla dagpenningsbeloppet är minst 80 procent av den tidigare fulla dagpenningen (utan barntillägg) när tiden för de 500 dagpenningdagarna nollas. Då de 500 dagpenningdagarna har utnyttjats, kan inte skyddsregeln på 80 procent tillämpas.

Jämkad dagpenning kan utgå till den som ofrivilligt arbetar deltid, vars arbetstid är förkortad på grund av permittering, som tagit ett heltidsarbete som varar högst två veckor och som har inkomst från arbete eller företag. Arbetstiden får vara högst 75 procent av branschens heltidsarbetstid. Jämkad förmån kan betalas i högst 36 månader. Äldre personer kan beviljas jämkad förmån också efter det att ersättningsperioden förbrukats. Maximitiden börjar räknas på nytt då personen har arbetat heltid utan avbrott minst sex månader eller har uppfyllt arbetsvillkoret på nytt efter dessa 36 månader.

Dagpenningen är beskattningsbar inkomst. Innan dagpenning betalas ut infaller en sju dagars karenperiod.

Den kan i vissa fall dras in om den arbetslöse inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Den kan dras in under 30, 60 eller 90 dagar om den arbetslöse själv har förorsakat sin arbetslöshet, inte accepterar anvisat arbete eller utbildning eller inte upprättar och följer en plan för arbetssökande. Om detta upprepas kan rätten till dagpenning upphöra helt. För att på nytt få ersättning krävs då minst tre månaders arbete eller studier.

¹¹ Förtjänst delen varierar mellan 45 och 65 procent beroende på om förmånstagaren har rätt till förhöjd dagpenning.

¹² Per den 28 september 2011: 2 702,70 EUR = 25 912 SEK.

5.6 Island

5.6.1 Organisation och administration

På Island är alla löntagare obligatoriskt försäkrade i en arbetslöshetsförsäkringsfond. Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar: en grundförsäkring och en inkomstrelaterad försäkring.

Arbetslöshetsförsäkringen administreras av Arbetsdirektoratet (Vinnumalastofnun).

5.6.2 Finansiering

Den isländska arbetslöshetsförsäkringsfond från vilken arbetslöshetsersättning utbetalas finansieras av en socialförsäkringsavgift (Tryggingagjald) som betalas av arbetsgivarna och som uppgår till 3,81 procent av lönen (2011).

5.6.3 Villkor för rätt till ersättning

Enligt *grundvillkoren* för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen ska den arbetslöse vara:

- 16-69 år,
- bosatt på Island och ha rätt att arbeta på Island,
- arbetslös minst tre dagar i rad,
- registrerad vid arbetsförmedlingen, aktivt arbetssökande och arbetsförmögen samt
- beredd att acceptera vanligt förekommande arbeten var som helst på Island.

Det *arbetsvillkor* som ska uppfyllas för rätt till den lägsta ersättningen enligt grundförsäkringen innebär att arbetstagaren ska ha arbetat i minst tre månader med minst 25 procents omfattning under de senaste tolv månaderna. Arbetet ska ha utförts på den isländska arbetsmarknaden. Under vissa omständigheter kan perioden under vilken arbetsvillkoret ska uppfyllas förlängas till som mest 36 månader. Tid i sjukdom, med arbetsskada eller som frihetsberövad är överhoppningsbar. Studerande kan spara sin rätt till ersättning i upp till 36 månader. Den arbetssökande som uppfyller arbets-

villkoret och har avslutat en utbildning som har pågått på heltid i minst sex månader under de tolv månaderna närmast innan ansökan om arbetslöshetsersättning får räkna utbildningen som 13 veckors heltidsarbete.

5.6.4 Ersättningens längd och storlek

Arbetslöshetsersättning utbetalas i som längst tre år. Enligt en tillfällig lag kan dock ersättningsperioden förlängas till fyra år för den som registrerat sig som arbetslös efter den 1 mars 2008. För att kvalificera sig till en ny ersättningsperiod ska det gå minst 24 månader, varav den försäkrade ska ha arbetat heltid i minst sex månader.

Arbetslöshetsersättningens nivå beror på hur stor del av de senaste tolv månaderna den arbetslöse har arbetat och i vilken omfattning. Under de tre första månaderna i en ersättningsperiod kan den arbetslöse få *inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning*. Dessa tre månader (65 dagar) börjar räknas från den elfte dagen efter ansökan om ersättning. Denna ersättning uppgår till 70 procent av genomsnittlig total inkomst under den sexmånadersperiod som slutade två månader innan ansökan om arbetslöshetsersättning. Maximal inkomstrelaterad ersättning är 254 636 ISK per månad, vilket motsvarar 11 751 ISK per dag (2011).¹³

Efter de tre månaderna med inkomstrelaterad ersättning utbetalas i stället ett *grundbelopp* enligt grundförsäkringen. Detta grundbelopp utgår också under de tio första dagarna av arbetslöshetsperioden. Maximal ersättning från grundförsäkringen är 161 523 ISK per månad, vilket motsvarar 7 454 ISK per dag (2011).¹⁴ Den som har barn under 18 år får ett barntillägg som per barn uppgår till fyra procent av ersättningen eller 6 461 ISK per månad (298 ISK per dag).¹⁵ Det lägsta grundbeloppet, som man har rätt till när arbetsvillkoret är uppfyllt, är 25 procent av maximalt grundbelopp.

Ersättningen utbetalas för som mest fem dagar i veckan. Ersättningens storlek påverkas av invaliditets- eller ålderspension, deltidslön och kapitalinkomster. Barn-, social- och bostadsbidrag påverkar däremot inte ersättningen.

När arbetslöshetsunderstöd, såväl inkomstrelaterad ersättning som grundbelopp, utbetalas samtidigt med deltidarbete ska fast lön

¹³ Per den 28 september 2011: 254 636 ISK = 15 456 SEK och 11 751 ISK = 713 SEK.

¹⁴ Per den 28 september 2011: 161 523 ISK = 9 804 SEK och 7 454 ISK = 452 SEK.

¹⁵ Per den 28 september 2011: 6 461 ISK = 392 SEK och 298 ISK = 18 SEK.

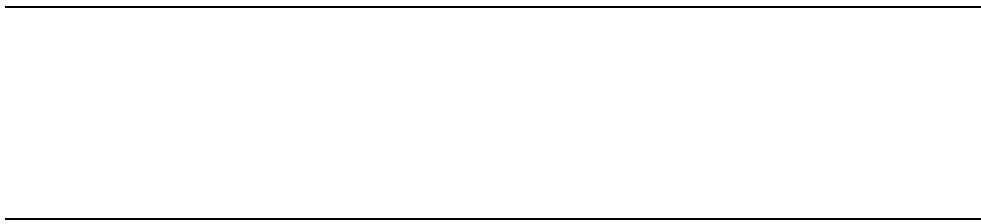
från arbetsgivaren för deltidsjobb inte leda till reducerad ersättning, om den försäkrade jobbar minst 50 procent.

Det finns ingen karenperiod i den isländska arbetslöshetsförsäkringen i de fall det inte är arbetstagaren som förorsakat att arbetet förlorats. Om arbetstagaren säger upp sig utan giltigt skäl eller själv förorsakar en uppsägning följer dock två månaders karen.

Den som inte medverkar till upprättandet eller följandet av en jobbsökarplan alternativt avvisar ett jobberbjudande från arbetsförmedlingen förlorar sin rätt till ersättning i två månader.

Sammanfattande tablå

Figur 5.1 Arbetslöshetsförsäkringarnas konstruktion i de nordiska länderna



6 Sjukförsäkringen i de nordiska länderna

6.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs kortfattat sjukförsäkringen i Sverige och våra nordiska grannländer Danmark, Norge, Finland och Island. Beskrivningen avser de grupper som av de identifierade gränshindren, dvs. anställda och studerande.

Den ersättning som sjukförsäkringen i de olika länderna ger individen vid sjukdom kan kompletteras av såväl kollektivavtalade som andra försäkringar. Dessa behandlas dock inte i detta betänkande och återfinns således inte i denna beskrivning.

6.2 Sverige

6.2.1 Försäkringens administration och finansiering

Sjukförsäkringen administreras av den statliga myndigheten Försäkringskassan. De ekonomiska förmånerna vid sjukdom finansieras genom avgifter från arbetsgivare.

6.2.2 Villkor för rätt till sjukpenning

Det grundläggande kravet för att omfattas av sjukförsäkringen uppfylls genom arbete. Försäkringen gäller i regel fr.o.m. den första arbetsdagen i Sverige.

Sjukpenning betalas ut vid sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga med minst en fjärdedel.

Under de första 90 dagarna bedöms rätten till sjukpenning i förhållande till om den försäkrade kan utföra sitt vanliga arbete hos arbetsgivaren.

Efter 90 dagar föreligger rätt till sjukpenning om den försäkrade inte kan utföra något arbete alls hos sin arbetsgivare.

Efter 180 dagar föreligger rätt till sjukpenning endast om den försäkrade inte kan utföra något arbete alls på arbetsmarknaden. Om den försäkrade med stor sannolikhet kommer att kunna gå tillbaka till ett arbete hos sin ordinarie arbetsgivare före dag 366, eller om det anses oskäligt att bedöma arbetsförmågan till arbete på den vanliga arbetsmarknaden, bedöms arbetsförmågan även efter dag 180 i förhållande till ett arbete hos ordinarie arbetsgivare.

Rätt till sjukpenning kan också ges i förebyggande syfte, då den försäkrade genomgår medicinsk behandling eller medicinsk rehabilitering som syftar till att antingen förebygga sjukdom, förkorta sjukdomstiden eller helt eller delvis förebygga eller häva nedläggning av arbetsförmågan.

6.2.3 Karens

Den första dagen i ett sjukfall är en karensdag, vilket innebär att den anställde inte ges någon ersättning för den dagen.

Det finns emellertid vissa regler om när anställda kan undantas från karensdagen. Regeln om återinsjuknande innebär att den som varit sjuk, börjar arbeta och blir sjuk på nytt inom fem dagar slipper en ny karensdag och får ersättning fr.o.m. den första dagen. Det allmänna högrisksskyddet innebär att en försäkrad anställd kan ha högst tio karensdagar under en tolv månadersperiod. Den som är sjuk fler än tio gånger kan genom denna regel ges ersättning fr.o.m. första dagen i kommande sjukfall. För den som har en medicinskt väldokumenterad sjukdom finns också möjlighet att ansöka om särskilt högrisksskydd som innebär att sjuklönen ges från första dagen. Det särskilda högrisksskyddet kan också beviljas i vissa andra fall, t.ex. i samband med organ donation.

6.2.4 Arbetsgivarinträde

Arbetsgivare betalar sjuklönen till anställda under de första 14 kalenderdagarna i ett sjukfall, bortsett från den första dagen som är en karensdag. Sjuklönen motsvarar 80 procent av lönen.

Kravet för att den anställda ska ha rätt till sjuklön är att hon eller han har anställts för minst en månad, eller har arbetat sammanhängande i minst 14 dagar.

För anställda som omfattas av det särskilda högrisksskyddet får arbetsgivare ersättning för sjuklönekostnaderna från Försäkringskassan.

6.2.5 Sjukpenning efter arbetsgivarinträde

Från och med dag 15 i ett sjukfall betalas sjukpenning från Försäkringskassan.

6.2.6 Sjukpenningens längd och storlek

I sjukförsäkringen lämnas kalenderdagsberäknad sjukpenning för alla dagar i veckan oavsett om den försäkrade skulle ha utfört förvärvsarbete eller inte.

Sjukpenning på normalnivå beviljas i högst 364 dagar under en ramtid på 450 dagar (15 månader). Den som är allvarligt sjuk kan ansöka om fler dagar med sjukpenning på normalnivå.

Efter de 364 dagarna kan sjukpenning på fortsättningsnivå beviljas. Sjukpenning på fortsättningsnivå betalas i högst 550 dagar (cirka ett och ett halvt år). Den som får sjukpenning på fortsättningsnivå på grund av en godkänd arbetsskada omfattas inte av någon tidsgräns.

Sjukpenningen är inkomstrelaterad och fastställs utifrån den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst, SGI. SGI är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst (inkomst av anställning), eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete).

En inkomst som understiger 24 procent av gällande prisbasbelopp betraktas som alltför låg för att försäkras (ingen SGI fastställs). Inkomster över 7,5 prisbasbelopp tas inte i beaktande.

Sjukpenning på normalnivå ger cirka 80 procent av SGI.

Sjukpenning på fortsättningsnivå ger cirka 75 procent av SGI.

SGI justeras med en omräkningsfaktor innan dagersättning från socialförsäkringen fastställs, vilket innebär att SGI multipliceras med 0,97.

Sjukpenning kan betalas ut med hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukpenning beroende på arbetsförmågans nedsättning.

6.2.7 Ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsförmåga

Sjukersättning är en ersättning för den mellan 30 och 64 år som troligen aldrig kommer att kunna arbeta heltid på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. För den som är mellan 19 och 29 år betalas i stället aktivitetsersättning.

Sjukersättning kan vara inkomstrelaterad eller i form av garanti-ersättning. Garantiersättning får den som har haft låga inkomster eller inga inkomster alls.

Hel inkomstrelaterad ersättning ger 64 procent av den inkomst som den försäkrade troligen skulle ha haft vid fortsatt arbete.

Hur mycket garantiersättningen uppgår till beror på ålder och bosättningsstid i Sverige.

6.3 Danmark

6.3.1 Försäkringens administration och finansiering

I Danmark delar stat och kommun på finansiering och administration av sjukförsäkringen. Kommunerna sköter administrationen samt fattar beslut om och betalar ut förmåner. Staten ersätter därefter kommunerna.

Ersättningssystemet mellan stat och kommun är utformat så att staten ersätter 100 procent av kommunens utgifter för sjukpenning under de första fyra veckorna av ett sjukfall. Därefter trappas ersättningsgraden ned till 50 procent av utgifterna för veckorna fem t.o.m. åtta i ett sjukfall. Från och med den nionde veckan kompenserar staten kommunen med enbart 30 procent om inte den sjukskrivne återvänt till arbete på deltid eller deltar i aktiva insatser, i vilka fall kompensationsgraden bibehålls vid 50 procent. Vid sjukpenning efter 52 veckor står kommunen för alla utgifterna.

De ekonomiska förmånerna vid sjukdom finansieras via skattesystemet.

6.3.2 Villkor för rätt till sjukpenning

Sjukpenning (sygedagpenge) utges till den som drabbats av nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller skada. Bedömningen av en försäkrads arbetsförmåga görs i förhållande till befintligt arbete till dess sjukfallet pågått i tre månader. Därefter ska bedömningen av arbetsförmågan enligt huvudregeln göras med hänsyn tagen till den försäkrades utbildnings- och sysselsättningsbakgrund. För att sjukpenning ska utbetalas krävs att den försäkrade på olika sätt medverkar till utredning av behov av insatser samt genomförande av vård och rehabilitering.

För att rätt till sjukpenning ska föreligga ska personen i fråga enligt huvudkriterierna i dansk lag vara bosatt i Danmark, betala inkomstskatt i landet samt uppfylla ett sysselsättningskrav. En anställd är berättigad till sjukpenning från arbetsgivaren de första 21 kalenderdagarna (fr.o.m. 2012, 30 kalenderdagar) av en sjukperiod om vissa villkor är uppfyllda. För att vara berättigad till sjukpenning från arbetsgivaren ska han eller hon ha varit anställd hos den nuvarande arbetsgivaren i minst åtta veckor före sjukfallet och under denna period ha arbetat i minst 74 timmar. För att därefter vara berättigad till sjukpenning från kommunen ska personen i fråga ha haft anknytning till arbetsmarknaden under de senaste 13 veckorna före sjukfallet och under denna period ha arbetat i minst 120 timmar.

Även den som den senaste månaden avslutat en yrkesutbildning med minst 18 månaders omfattning eller som befinner sig i avlönad praktik inom ramen för en utbildning har rätt till sjukpenning från kommunen. Rätt till sjukpenning från kommunen har också den som är berättigad till arbetslöshetsersättning när arbetsförmågan inträffar, liksom den som befinner sig i s.k. flexjob¹.

¹ Subventionerad anställning för person med nedsatt arbetsförmåga.

6.3.3 Karens

Anställda får ersättning fr.o.m. den första dagen i en sjukskrivningsperiod.

6.3.4 Arbetsgivarinträde

En majoritet av danska arbetstagare omfattas av avtal som innebär rätt till full lön från arbetsgivaren under hela sjukfrånvaroperioden, så länge anställningen består.² För anställda som inte omfattas av avtal om lön under sjukfrånvaro är arbetsgivarinträdet begränsat till sjukpenning under de första 21 kalenderdagarna av en sjukskrivningsperiod (se ovan).

6.3.5 Sjukpenningens längd och storlek

Som huvudregel kan sjukpenning betalas under 52 veckor under en ramtid motsvarande 18 månader. Vid beräkningen av antal utbetalda dagar med sjukpenning räknas inte de inledande 21 dagarna då sjukpenning eller lön utbetalats av arbetsgivare (eller kommun om den försäkrade är arbetslös).

I undantagsfall kan fortsatt sjukpenning utöver dessa 52 veckor beviljas när:

- det framstår som övervägande sannolikt att den enskilde genom insatser kan återfå arbetsförmåga på den reguljära arbetsmarknaden,
- det anses nödvändigt med insatser i upp till 39 veckor för att klargöra den försäkrades arbetsförmåga,
- den försäkrade genomgår eller inväntar läkarbehandling och det finns läkarintyg som styrker en säker förväntan om att den försäkrade kommer att kunna återgå i arbete inom en tidsram om ytterligare två gånger 52 veckor,
- kommunen bedömer att den försäkrade inte kan återgå i ordinarie sysselsättning, men där det ännu inte fastställts om rätt till s.k. flexjobb eller förtidspension föreligger i upp till 26 veckor,

² Dansk arbetsrätt innebär att 120 dagars sjukdom inom en tolv månadersperiod är giltigt skäl för uppsägning. Detta kan beskrivas som en begränsning av arbetsgivarens åtagande enligt avtal om full lön under sjukskrivning.

- det rör sig om en livshotande sjukdom som anses obotlig,
- det råder oklarhet i om det rör sig om godkänd arbetsskada eller
- en prövning om rätt till förtidspension har inletts innan rätten till sjukpenning upphört.

För att åter ha rätt till sjukpenning efter maximal tid med förmånen krävs, som huvudregel, att den försäkrade varit arbetsför i minst 13 veckor.

Sjukpenningen fastställs utifrån den försäkrades timlön och antal arbetade timmar, alternativt utifrån den försäkrades genomsnittliga timlön och antal arbetade timmar under de senaste fyra veckorna före sjukfallet. Ersättningen uppgår 2011 till som högst 3 830 DKK per vecka och 103,51 DKK per timme i maximalt 37 timmar.³ Sjukpenningen är skattepliktig.

6.3.6 Ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsförmåga

Rehabiliteringsersättning

Rehabiliteringsersättning (revalideringsydelse) kan beviljas den som av psykiska, fysiska eller sociala skäl har en nedsatt arbetsförmåga. Den försäkrade kan under tid med rehabiliteringsersättning ges tillgång till insatser såsom arbetsträning, utbildning eller omskolning enligt en fastställd rehabiliteringsplan.

Rehabiliteringsersättning beviljas under maximalt fem år och motsvarar den högsta ersättningen vid arbetslöshet, vilken 2011 utgör 16 597 DKK per månad.⁴ För försäkrade under 25 år utbetalas normalt rehabiliteringsersättning med 50 procent, 8 299 DKK per månad 2011.⁵

Fleksydelse till försäkrade över 60 år

Försäkrade som uppnått 60 års ålder kan ansöka om en särskild ersättning (fleksydelse) för att på eget initiativ dra sig tillbaka från arbetsmarknaden fram till pensionsåldern. Förutom ålderskravet gäller också att den försäkrade ska ha bedömts lämplig för ett s.k.

³ Per den 28 september 2011: 3 830 DKK = 4 928 SEK och 103,5 DKK = 133 SEK.

⁴ Per den 28 september 2011: 16 597 DKK = 21 357 SEK.

⁵ Åldersgränsen kommer successivt att höjas till 62 år under perioden 2019–2022.

fleksjob, dvs. att hon eller han har en väsentligt och varaktigt nedsatt arbetsförmåga som förhindrar arbete i tidigare omfattning. För att rätt till ersättningen ska föreligga ställs också krav på bosättning i Danmark eller annat EU/EES-land eller Schweiz och inbetalning av avgifter till systemet.

Förtidspension

Vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga finns möjlighet till förtidspension (førtidspension). Huvudregeln för rätt till förtidspension är att den försäkrade är bosatt i Danmark. Om tiden den försäkrade varit bosatt i Danmark understiger fyra femtedelar av tiden från året då han eller hon fyllt 15 år t.o.m. det år förtidspensionen beviljas reduceras storleken på förmånen.

Även för den som inte är bosatt i Danmark men som bor i ett annat EU/EES-land finns under vissa villkor rätt till förtidspension:

- Han eller hon är medborgare i ett EU/EES-land eller Schweiz, är statslös eller flykting.
- Han eller hon har under minst tre år intjänat rätt till pension från ett EU/EES-land eller Schweiz, varav minst ett av dessa år intjänats i Danmark.
- Han eller hon har varit sysselsatt i ett EU/EES-land eller Schweiz.

Förtidspension utges med ett fast ersättningsbelopp oberoende av den försäkrades tidigare inkomst. För ensamstående är beloppet för närvarande 199 128 DKK per år, för samboende/gifta är beloppet 169 260 DKK per år.⁶

⁶ Per den 28 september 2011: 199 128 DKK = 256 238 SEK, 169 260 DKK = 217 804 SEK.

6.4 Norge

6.4.1 Försäkringens administration och finansiering

Sjukförsäkringen administreras av den statliga myndigheten arbets- og velferdsetaten, NAV. De ekonomiska förmånerna vid sjukdom finansieras via statsbudgeten. De statliga utgifterna finansieras i sin tur genom avgifter från arbetsgivare och arbetstagare.

6.4.2 Villkor för rätt till sjukpenning

Sjukpenning (sykepenger) utbetalas till den som är arbetsoförmögen på grund av en funktionsnedsättning som beror på sjukdom eller skada. Ett krav för att sjukpenning ska utges är att den försäkrade har arbetat i minst fyra veckor före försäkringsfallet. För att sjukpenning ska utges krävs också att pensionsgrundande intäkt går förlorad och att inkomstunderlaget för sjukpenning uppgår till minst 50 procent av folketrygdens grundbelopp, fortsättningsvis G (motsvarighet till prisbasbelopp). Med 2011 års G⁷ om 79 216 NOK per år innebär det en lägsta inkomstgräns motsvarande en årsinkomst om 39 608 NOK.⁸

Från och med dag 17 i ett sjukfall betalas sjukpenning från NAV. För rätt till sjukpenning ställs emellertid ett aktivitetskrav som innebär att den försäkrade så tidigt som möjligt ska prova att arbeta. Kravet innebär att den försäkrade tillsammans med sin arbetsgivare ska fastställa en plan för återgång i arbete, och det ska göras innan sjukfallet varat i fyra veckor. Om den försäkrade inte deltar i någon form av arbetsrelaterad aktivitet innan sjukfallet varat i åtta veckor krävs läkarintyg som styrker att sådan aktivitet bedömts som olämplig av tungt vägande medicinska skäl.

6.4.3 Karens

Anställda får ersättning fr.o.m. den första dagen i en sjukskrivningsperiod.

⁷ G ändras årligen per den 1 maj. Den 1 maj 2011 var G 79 216 NOK och genomsnittlig G år 2011 är 78 024 NOK.

⁸ Per den 28 september 2011: 79 216 NOK = 97 190 SEK, 39 608 NOK = 48 595 SEK.

6.4.4 Arbetsgivarinträde

Arbetsgivaren betalar sjukpenning upp till 16 kalenderdagar, (även om den anställdes inkomst ligger under inkomstgränsen för sjukpenning efter arbetsgivarinträdet, minst 50 procent av gällande G). Arbetsgivaren kan därefter fortsätta att betala lön till den sjukskrivne anställda och erhålla ersättning från NAV.

6.4.5 Sjukpenningens längd och storlek

Sjukpenning utges under maximalt 260 dagar (5 dagar/vecka i 52 veckor) för arbetstagare, inom en ramtid motsvarande tre år. För att åter få rätt till sjukpenning från NAV måste den försäkrade ha varit helt arbetsför i 26 veckor fr.o.m. avslutad tidigare period med sjukpenning.

Sjukpenningen ger full inkomstkompensation fr.o.m. den första dagen för anställda, upp till ett inkomsttak motsvarande sex G. Med 2011 års G uppgick inkomsttaket till 475 296 NOK.⁹

Sjukpenning från arbetsgivare fastställs med utgångspunkt i ett underlag som motsvarar den genomsnittliga intäkt som den försäkrade erhållit under en period före sjukfallet, som regel de fyra veckorna närmast före arbetsoförmågan inträffat.

Sjukpenning från NAV fastställs genom att aktuell veckoinkomst räknas om till årsinkomst. Om den framräknade årsinkomsten avviker med mer än 25 procent från den försäkrades pensionsgrundande årsinkomst används denna som underlag i stället. I regel läggs då genomsnittet av de tre senaste årens pensionsgrundande inkomst till grund för att bestämma sjukpenningens storlek. Om detta sjukpenningunderlag inte är representativt för årsintäkten vid sjukskrivningstidpunkten, fastställs sjukpenningunderlaget skönmässigt efter särskilda regler.

Sjukpenningen är skattepliktig.

6.4.6 Ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsoförmåga

Vid fortsatt nedsättning av arbetsförmågan kan den försäkrade ha rätt till ersättning vid mer varaktig nedsättning av arbetsförmågan (arbetsavklaringspenger) alternativt förtidspension (uförepension).

⁹ Per den 28 september 2011: 475 296 NOK = 583 141 SEK.

Arbetsavklaringspenger kan beviljas om arbetsförmågan är fortsatt nedsatt med minst 50 procent. Vidare ställs krav på att den försäkrade genomgår behandling, rehabilitering eller andra insatser för återgång i arbete alternativt väntar på att få tillgång till dessa åtgärder.

Förmånen kan också beviljas under upp till tre månader medan den försäkrade som genomgått behandling eller andra arbetslivsinriktade åtgärder söker arbete, eller som längst åtta månader i avvaktan på att rätt till förtidspension utreds. För försäkrad som på nytt drabbas av arbetsoförmåga efter att ha uppburit sjukpenning under maximalt tillåten tid, men som inte hunnit uppjobba rätt till sjukpenning på nytt, kan förmånen utges i upp till sex månader. Även för studerande som står i behov av behandling för att kunna återuppta sina studier kan arbetsavklaringspenger beviljas.

Förmånen utges som 66 procent av ett inkomstunderlag som fastställs med hänsyn tagen till tidigare inkomst. Om den försäkrade har försörjningsansvar för barn, lämnas ett barntillägg om 27 NOK per dag under 5 dagar per vecka. Om det rör sig om en arbetsskada eller arbetssjukdom och om arbetsförmågan blivit nedsatt med minst hälften innan den försäkrade fyllt 26 år, lämnas arbetsavklaringspeng efter särskilt förmånliga regler.

Arbetsavklaringspenger beviljas som huvudregel så länge det är nödvändigt för att personen ska kunna genomföra fortsatta aktiviteter i syfte att återgå i arbete, dock för maximalt fyra år.

Förtidspension kan beviljas då arbetsförmågan är varaktigt nedsatt på grund av sjukdom, skada eller handikapp. För rätt till förmånen ska fem villkor vara uppfyllda:

- Huvudregeln om att den försäkrade omfattats av den norska socialförsäkringen (folketrygden) de senaste tre åren före arbetsoförmågan.
- Den försäkrade ska vara mellan 18 och 67 år.
- Försörjningsförmågan ska vara nedsatt på grund av sjukdom, skada eller handikapp och det är sjukdomen/skadan/handikapp som är huvudorsaken till den nedsatta försörjningsförmågan.
- Den försäkrade har genomgått ändamålsenlig medicinsk behandling samt individuell och ändamålsriktig arbetslivsinriktade åtgärder i syfte att förbättra/återvinna försörjningsförmåga.

- Försörjningsförmågan är nedsatt med minst 50 procent.

Förtidspension beräknas på samma sätt som ålderspension och består av en grund- och en tilläggspension. Full grundpension motsvarar ett G, det vill säga 79 216 NOK per år 2011.¹⁰ För gifta och samboende är grundpensionen begränsad till 85 procent av ett G 67 334 NOK per år 2011.¹¹ För att full grundpension ska beviljas krävs att den försäkrade varit bosatt i Norge, och därigenom försäkrad, under minst 40 år. Kortare bosättningsstid ger lägre grundpension.

För att tilläggspension ska utbetalas krävs att den försäkrade tjänat in pensionspoäng under minst tre år. Storleken på tilläggspensionen är avgörs t.ex. av hur länge den försäkrade arbetat och tjänat in pensionspoäng samt hur hög inkomsten varit under denna tid.

Den som saknar eller har liten tilläggspension kan få ett särskilt tillägg vars storlek bestäms utifrån om den försäkrade är ensamstående samt utifrån om hon eller han har en make/maka som mottar tilläggspension. För den som har försörjningsansvar kan behovsprövat försörjningstillägg beviljas. Fullt sådant tillägg motsvarar 50 procent av ett G, dvs. 39 608 NOK.¹²

6.5 Finland

6.5.1 Försäkringens administration och finansiering

I Finland administreras sjukförsäkringen av den offentligrättsliga institutionen Folkpensionsanstalten, FPA. Den inkomstrelaterade delen av försäkringsskyddet vid varaktig arbetsoförmåga, invalidpension, administreras dock av privata försäkringsbolag och andra arbetspensionsanstalter samlade under det lagstadgade centralorganet Pensionsskyddscentralen, PSC.

De ekonomiska förmånerna vid sjukdom finansieras genom avgifter från arbetsgivare och arbetstagare samt via skattemedel.

¹⁰ Per den 28 september 2011: 79 216 NOK = 97 190 SEK.

¹¹ Per den 28 september 2011: 67 334 NOK = 82 612 SEK.

¹² Per den 28 september 2011: 39 608 NOK = 48 595 SEK.

6.5.2 Villkor för rätt till sjukpenning

Sjukpenning (sjukdagpenning) utbetalas till försäkrad som på grund av sjukdom är oförmögen att utföra sitt vanliga arbete eller annat arbete som är nära jämförbart med det.

Det är den som är permanent bosatt i Finland som har rätt till sjukpenning. För rätt till sjukpenning krävs också att den försäkrade uppfyller ett arbetsvillkor som är formulerat så att den försäkrade under de tre månader som omedelbart föregått arbetsoförmågan inte får ha varit utan arbete av någon orsak som beror på henne eller honom själv. Arbetsvillkoret kan dock i vissa fall anses uppfyllt även om den försäkrade inte arbetat, det handlar om situationer där den försäkrade varit sysselsatt på heltid med eget hushåll, studerat på heltid, varit arbetslös arbetssökande alternativt haft alterneringsledigt¹³.

I de fall den försäkrade inte uppfyller arbetsvillkoret kan sjukpenning på grundnivå (minimidagsjukpenning) utges, dock först efter 55 dagars sammanhängande arbetsoförmåga. Undantag från denna regel får emellertid göras i de fall det vid sjukfallets början är uppenbart att arbetsoförmågan kommer att bestå under minst 300 dagar (maximitiden för sjukpenning). Då utges sjukpenning på grundnivån med start efter tio dagars sammanhängande arbetsoförmåga.

Även den som inte är permanent bosatt i Finland men som arbetar i landet har rätt till sjukpenning fr.o.m. att arbetet inleds, dock under förutsättning att arbetet ska fortgå i minst fyra månader.

6.5.3 Karens

Anställda får ersättning fr.o.m. den första dagen i en sjukskrivningsperiod.

¹³ Alterneringsledighet innebär att anställd som uppfyller vissa villkor, tillsammans med sin arbetsgivare kommer överens om ledighet under minst 90 och högst 359 kalenderdagar. Alterneringsersättning utbetalas från FPA som en andel av arbetslöshetsersättningen. Under anställds ledighet förbinder sig arbetsgivaren att anställa en arbetslös person.

6.5.4 Arbetsgivarinträde

För anställda betalar arbetsgivare sjuklön under det som i den finska sjukförsäkringen kallas självrisktid och som utgörs av den dag arbetsförmågan inträder samt de nio vardagarna näst efter den. Sjuklönen motsvarar full lön. En förutsättning för att arbetsgivaren ska betala sjuklön är att anställningen har varat i minst en månad.

Utöver arbetsgivarinträdet under de första tio dagarna betalar merparten arbetsgivare lön enligt kollektivavtal under ytterligare en till tre månader i ett sjukfall. Arbetsgivare får i sin tur ersättning från FPA. Ersättningen motsvarar den dagpenning personen hade varit berättigad till. Arbetsgivaren står för mellanskillnaden. Om lönen skulle vara lägre än sjukpenningen betalar FPA mellanskillnaden till den försäkrade.

6.5.5 Sjukpenningens längd och storlek

Sjukpenning utges som längst t.o.m. utgången av den kalendermånad som infaller innan den månad då antalet sjukpenningdagar skulle uppgå till 300. Sjukpenningdagar utgörs av vardagar och lördagar samt dagar före helg. För övriga dagar utbetalas inte sjukpenning. Sjukpenningdagarna räknas inom en ramtid motsvarande två år.

En försäkrad som får sjukpenning i maximalt antal dagar har enligt huvudregeln inte rätt till sjukpenning för samma sjukdom förrän hon eller han varit arbetsförmögen under ett år. Om den försäkrade insjuknar i en ny sjukdom, som saknar samband med den tidigare arbetsförmågan, kan dock sjukpenning beviljas på nytt. Från och med den 1 juli 2011 kan emellertid sjukpenning beviljas på nytt för samma sjukdom efter att maximitiden om 300 dagar uppnåtts, detta under förutsättning att den försäkrade varit åter i arbete under minst 30 dagar utan avbrott. I dessa fall kan sjukpenning utbetalas i en eller flera perioder för sammanlagt högst 50 vardagar.

Sjukpenningen fastställs utifrån den försäkrades senast taxerade årsinkomst. Något absolut inkomsttak finns inte, i stället ersätts inkomster över visst tak i mindre grad. Inkomster som motsvarar en nivå som omfattar låg- och medelinkomsttagare (inkomster upp till

cirka 35 000 euro per år) ersätts till 70 procent.¹⁴ För inkomster över denna nivå ersätts 40 procent upp till nästa tak (cirka 51 500 euro per år), och över detta tak ersätts 25 procent av den överstigande delen av inkomsten.¹⁵

Grundnivån (minimisjukdagpenning) för försäkrade som inte haft inkomster eller som haft mycket låga inkomster motsvarar 22,13 euro per vardag (2011).¹⁶

Försäkrade kan också begära en särskild prövning av vilken inkomst som ska ligga till grund för sjukpenningen och ska då kunna påvisa att inkomsten under de senaste sex månaderna, upp räknad till årsinkomst, har överstigit den senast taxerade inkomsten med minst 20 procent.

Sjukpenningen är skattepliktig.

6.5.6 Ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsförmåga

Vid varaktig arbetsförmåga finns möjlighet till "förtidspension" i form av invaliditetspension eller sjukpension. Invaliditetspension utgörs av en arbetsbaserad inkomstrelaterad pension som är kopplad till vad den försäkrade tjänat in som arbetspension från en arbetspensionsanstalt. Sjukpension från FPA utgörs av en bosättningsbaserad pension på grundnivå.

Invalidpension från arbetspensionsanstalt

Rätten till invalidpension från arbetspensionsanstalt regleras genom arbetspensionslagarna. Dessa ser olika ut och innebär olika definitioner av arbetsförmåga vilket påverkar rätten till invalidpension.

För invalidpension enligt lagen om pension för arbetstagare krävs till exempel att den försäkrade till följd av sjukdom, handikapp eller kroppsskada blivit oförmögen att skaffa sig förvärvsinkomster genom sådant tillgängligt arbete som hon eller han skäligen kan förutsättas utföra. Statens, kommunernas och kyrkans arbetstagare kan däremot få invalidpension även om de på grund av sjukdom, handikapp eller kroppsskada endast är oförmögna att sköta sitt befintliga arbete. Innebörden av detta är att en yrkesbaserad definition av arbetsförmåga tillämpas för alla försäkrade inom den

¹⁴ Per den 28 september 2011: 35 000 euro = 335 555,50 SEK.

¹⁵ Per den 28 september 2011: 51 500 euro = 493 754,95 SEK.

¹⁶ Per den 28 september 2011: 22,13 euro = 212 SEK.

offentliga sektorn, men inom den privata sektorn enbart för försäkrade över 60 år.

Invalidpension bestäms utifrån den arbetspension som den försäkrade tjänat in och pensionen för återstående tid fram till pensionsålder.

Sjukpension från FPA

Sjukpension från FPA kan lämnas till arbetsförmögen person mellan 16–64 år. Med arbetsförmögen avses den som till följd av sjukdom, handikapp eller skada är oförmögen att utföra sitt sedvanliga arbete eller något annat därmed jämförbart arbete som med beaktande av personens ålder, yrkesskicklighet och övriga omständigheter bör anses vara lämpligt för honom eller henne och trygga en skälig försörjning.

För försäkrade som fyllt 60 år görs bedömningen av rätten till sjukpension på lättare grunder än för yngre försäkrade genom att arbetsförmågans yrkesmässiga karaktär betonas vid bedömningen. Enligt finsk lagstiftning ska den som är permanent blind eller rörelsehindrad alltid beviljas sjukpension, liksom den som på grund av handikapp eller skada varaktigt befinner sig i ett tillstånd av hjälplöshet som gör att hon eller han inte kan klara sig utan annans hjälp.

För rätt till sjukpension från FPA krävs vidare att den försäkrade bor eller har bott i Finland samt uppfyller ett särskilt villkor för bosättningstid. Detta villkor bygger på att den försäkrade varit bosatt i landet tre år efter att hon eller han fyllt 16 år.

Full sjukpension utges som folkpension till fullt belopp vilket 2011 motsvarar 586,46 euro per månad för ensamstående och 520,19 euro per månad för gifta och sammanboende.¹⁷ Sjukpensionen reduceras i relation till den försäkrades övriga pensioner och ersättningar. Om dessa övriga pensioner och ersättningar uppgår till en fastställd övre inkomstgräns utges ingen sjukpension. År 2011 motsvarade inkomstgränsen 1 212,21 euro per månad för ensamstående och 1 079,17 euro per månad för gifta och sammanboende.¹⁸

Sjukpension kan utges som en tidsbegränsad förmån, då som rehabiliteringsstöd under tid i vård eller rehabilitering. För för-

¹⁷ Per den 28 september 2011: 586,46 euro = 5 623 SEK och 520,19 euro = 4 987 SEK.

¹⁸ Per den 28 september 2011: 1 212,21 euro = 11 622 SEK och 1 079,17 euro = 10 346 SEK.

säkrade under 20 år utges i regel inte sjukpension, i stället ges rätt till rehabiliteringspenning.

6.6 Island

6.6.1 Försäkringens administration och finansiering

Islands sjukförsäkringssystem förvaltas av Sjúkratryggingar Íslands. Den statliga försäkringskassan Tryggingastofnun Ríkisins administrerar förtidspensionerna (folkpension). Sjukförsäkringen finansieras genom skatter. Folkpensionssystemet finansieras genom socialförsäkringsavgifter från arbetsgivare och skatter (tryggingagjald).

6.6.2 Villkor för rätt till sjukpenning

Personer som är arbetsförmögna på grund av sjukdom kan ha rätt till sjukpenning om rätten till sjuklön enligt kollektivavtal har löpt ut. Det finns ingen rätt till ersättning från sjukförsäkringen så länge arbetsgivaren betalar sjuklön. Det är läkare som självständigt fattar beslut om rätt till ersättning.

6.6.3 Karens

Anställda får ersättning från och med den första dagen i en sjukskrivningsperiod.

6.6.4 Arbetsgivarinträde

Efter en månads oavbruten anställning har arbetsgivaren skyldighet att betala ut lön under minst en månad vid sjukdom.

Efter det kan man enligt kollektivavtal ha rätt till fortsatt lön under viss tidsperiod, beroende på avtal.

6.6.5 Sjukpenningens längd och storlek

Ersättning från sjukförsäkringen betalas ut från och med den 15 sjukdagen, under förutsättning att den anställde inte har arbetat på grund av sjukdom som varat åtminstone 21 dagar. 14-dagarsperioden inleds när arbetsförmågan dokumenterats av läkare.

Sjukpenning kan betalas under totalt 52 veckor under en 24-månaders period.

Sjukpenningen är inte inkomstrelaterad, utan betalas som en lagstadgad dagpenning. Den som har hel arbetsförmåga från en heltidsanställning har rätt till hel dagpenning, de som är deltidssjukskrivna, med mer än 50 procent, får halv ersättning. Den som är underhållsskyldig för barn under 18 år erhåller ett tillägg.

6.6.6 Ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsförmåga

Den som har en permanent arbetsförmåga på minst 75 procent och fått det fastställt av en läkare utifrån en norm samt har en lön under en viss gräns har rätt till folkpension. Personer som har förlorat minst hälften av sin arbetsförmåga kan få invaliditetsersättning.

För att beräkna folkpensionen ser man till nedsättningen av arbetsförmågan, ålder på den sjuke då arbetsförmågan diagnostiserades till minst 75 procent, hur länge personen har bott på Island samt dennes inkomst.

Det finns möjligheter till rehabiliteringsinsatser och rätt till rehabiliteringspenning i de fall det inte är möjligt att fastställa graden av permanent invaliditet. Funktionshindrade kan få arbete via privata företag som har avtal med den statliga försäkringskassan.

6.7 Sammanfattande tablå

Figur 6.1. De allmänna sjukförsäkringarnas konstruktion i de nordiska länderna

	Sverige	Danmark	Norge	Finland	Island
Försäkringens administration och finansiering	Administreras av den statliga myndigheten Försäkringskassan. Finansieras via avgifter från arbetsgivare.	Administreras av kommunerna. Finansieras via skattesystemet.	Administreras av stat och kommuner i samarbete genom den statliga myndigheten arbets- och velferdsförvaltningen, NAV. Finansieras via avgifter från arbetsgivare och arbetstagare.	Administreras av den offentligrättsliga institutionen Folkpensionsanstalten, samt delvis av privata försäkringsbolag och arbetspensionsanstalter. Finansieras genom avgifter från arbetsgivare och arbetstagare.	Skatteför säkringssystemet administreras av den statliga myndigheten Sjúkratryggingar Íslands. Försäkringskassan, Tryggingastofnun Rilsinsins, administrerar förtidspensionerna. Finansieras via skattesystemet.
Villkor för rätt till sjukpenning	Nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel på grund av sjukdom, alternativt i förebyggande syfte vid medicinsk behandling eller rehabilitering.	Nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller skada. Arbete i minst 120 h under 13 v.	Arbetsförmögen på grund av funktionsnedsättning som beror på sjukdom eller skada. Arbete i minst fyra v.	Permanent bosatt i Finland, oförmögen att på grund av sjukdom utföra sitt vanliga arbete eller annat jämförbart arbete. Arbetare som inte är permanent bosatt i landet har rätt till ersättning fr.o.m. att arbetet inleds, om arbetet ska fortgå i minst fyra mån.	Arbetsförmögen på grund av sjukdom samt om sjuklönen enligt kollektivavtalet löpt ut.
Karens	Dag 1.	Ingen.	Ingen.	Ingen.	Ingen.
Arbetsgivarinträde	Dag 2–14 80 % av lön.	Dag 1–21, men för en majoritet av anställda under hela sjukfrånvaroperioden 100 % av lön.	Dag 1–16 100 % av lön.	Arbetsdag 1–10 100 % av lön.	Sjuklön från arbetsgivaren första mån, fast belopp som är oberoende av lönen.

	Sverige	Danmark	Norge	Finland	Island
Sjukpenningens längd och storlek	364 dagar inom ramtid om 450 dagar.	52 v inom ramtid om 18 mån. Ersättningen uppgår 2011 till som högst 3 830 DKK/v och 103,51 DKK/h. i max 37 h.	52 v inom ramtid om tre år.	300 vardagar, lördagar och dagar före helg inom ramtid om två år.	52 v inom ramtid om 24 mån.
Ersättning vid långvarig eller varaktig arbetsförmåga	För personer mellan 19–29 år utgår aktivitetsersättning, mellan 30–64 år sjukersättning. Dessa är inkomstrelaterade alternativt i form av garantiersättning.	Förtidspension utges med grundbelopp om 199 128 DKK/år och 169 260 DKK/år för samboende/gifta.	Förtidspension utgår då arbetsförmågan är varaktigt nedsatt på grund av sjukdom, skada eller handikapp, försörjningsförmågan måste vara nedsatt med minst 50 %. Förtidspensionen består av en grund- och tilläggspension.	Förtidspension vid varaktig arbetsförmåga. Kan utgöras av en arbetsbaserad inkomstrelaterad pension kopplad till arbetspensionen. Kan även utgöras av en bosättningsbaserad sjukpension på grundnivå.	Personer med en permanent arbetsförmåga på minst 75% samt med en lön under en viss gräns har rätt till folkpension. Beloppet beräknas utifrån bland annat ålder och inkomst.

7 Konsekvensanalyser av kommitténs förslag

Enligt kommitténs direktiv och kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser av de förslag som presenteras belysas med avseende på en rad olika aspekter. En övergripande bedömning är att konsekvenserna av kommitténs förslag är av ringa omfattning, eftersom de berör en mycket begränsad grupp på den svenska arbetsmarknaden. Kommittén försöker, trots bristande statistikunderlag, uppskatta hur många som påverkas av förslagen. Uppgifterna baseras på statistik avseende 2010. Antalet berörda personer ska dock ses som en övre gräns, eftersom det är kommitténs bedömning att de faktiska antalet blir lägre.

I den mån kommitténs förslag har konsekvenser för olika samhällsgrupper eller samhällsorgan handlar det om jämställdhets- och sysselsättningsaspekter samt administrativa konsekvenser för arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan. Ur övriga perspektiv bedömer kommittén att förslagen inte har någon effekt.

7.1 Förslag som berör arbetslöshetsförsäkringen

7.1.1 Möjlighet för person äldre än 64 år att bli medlem i en arbetslöshetskassa

Kommitténs bedömning är att denna regelförändring berör ytterst få personer. Utifrån statistik från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) kan andelen nya beslut om arbetslöshetsersättning för personer äldre än 64 år uppskattas till cirka 2 procent av samtliga nya beslut.¹ Antalet nya beslut där arbete i EU/EES har ingått i arbetsvillkoret för inkomstrelaterad ersättning uppgår till

¹ IAF:s statistikdatabas, www.iaf.se/statistik

cirka 1 650 stycken.² Om 64-åringar som har arbetat i ett annat land tillåts bli medlemmar i en arbetslöshetskassa antar kommittén att deras andel av de nya besluten skulle motsvara den andel som 64-åringarna med arbete i Sverige utgör i dag. Regelförändringen skulle under detta antagande innebära att cirka 35 personer per år skulle få rätt till inkomstrelaterad ersättning i stället för grundbelopp. Detta är dock obeaktat att en del av 64-åringarna som arbetar i andra länder redan i dagsläget kan ha kvarstått som medlemmar i en svensk arbetslöshetskassa. Det verkliga antalet som berörs av förslaget är därför sannolikt färre än 35 personer. Kommittén saknar dock underlag för att uppskatta det exakta antalet. Utgiftsökningen för arbetslöshetsförsäkringen i statsbudgeten bedöms som marginell.

Förslaget påverkar endast personer som är äldre än 64 år. Eftersom kommittén har visat att gränsarbetarna i de äldre åldersgrupperna består av fler män än kvinnor, är en rimlig bedömning att det är fler män än kvinnor som direkt berörs av förslaget.

7.1.2 Möjlighet till förlängd retroaktivitet vid inträde i en arbetslöshetskassa

Förslaget om möjlighet till förlängd retroaktivitet vid inträde i en arbetslöshetskassa, för de som omfattas av förordning 883/2004, innebär att risken att ett kortare avbrott i den tolv månadersperiod som utgör medlemsvillkoret minskar. Därmed kommer fler att kunna kvalificera sig för inkomstrelaterad ersättning i stället för att erhålla grundbelopp. Framför allt kommer förslaget att innebära en uppmjukning av reglerna för de som lämnar arbetslöshetsförsäkringen i ett annat land i slutet av en månad och som inte hinner ansöka om inträde i en arbetslöshetskassa i Sverige förrän månaden efter. En sökande har i dag upp till fyra veckor på sig att anmäla sig till en arbetslöshetskassa från det att personen begär utträde ur arbetslöshetskassan i ett annat land. Detta gäller givet att det sker under samma kalendermånad.

Hur många som kommer att beröras av förslaget går i dag inte att få fram ur befintlig statistik. Kommittén kan dock konstatera att antalet personer med grundbelopp är större bland registrerade EU/EES-ärenden än bland övriga ärenden. Under 2010 beviljades arbetslöshetsersättning i cirka 2 500 ärenden där arbete i annat

² IAF:s årsredovisning 2010.

EU/EES-land eller Schweiz ingick i arbetsvillkoret. Av dessa fick cirka 850 grundbelopp och cirka 1 650 inkomstrelaterad ersättning. Samma år uppgick samtliga beviljade ärenden till cirka 125 000 stycken varav cirka 19 550 avsåg grundbelopp och 105 450 avsåg inkomstrelaterad ersättning.³ Andelen med grundbelopp bland EU/EES-ärenden var således högre än bland samtliga nya ersättningsärenden, 34 procent jämfört med 16 procent. Om överrepresentationen enbart består av personer som skulle kunna dra nytta av den regeländring som kommittén föreslår handlar det om cirka 450 personer år. Den utgiftsökning för arbetslöshetsförsäkringen som uppkommer i statsbudgeten med anledning av detta får anses vara marginell med tanke på att antalet nya ersättningsärenden avseende inkomstrelaterad ersättning som beslutades i Sverige under 2010 uppgick till 105 000 stycken. Sannolikt har dock överrepresentationen fler förklaringar. Exempelvis är många av gränsarbetarna unga. Ungdomar är generellt sett överrepresenterade bland de som får grundbelopp, antingen för att de inte hunnit vara medlemmar tillräckligt länge för att kvalificera sig för inkomstrelaterad ersättning eller för att de inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa i samma utsträckning som äldre. De föreslagna reglerna innebär dessutom inte att alla med avbrott i tolv månadersperioden får rätt till inkomstrelaterad ersättning, utan endast de med ett kortare avbrott. Regeländringen kommer dessutom framför allt att ha betydelse för gränsarbetare eftersom personer som flyttar mellan nordiska länder redan omfattas av Nordiska konventionens s.k. femårsregel (se avsnitt 3.5.2) och därmed har upp till åtta veckor på sig att bli medlemmar. Kommittén saknar underlag för att fastställa det exakta antalet men bedömning är att det i praktiken handlar om färre än 450 personer.

Kommitténs bedömning är att förslaget företrädesvis berör yngre människor, eftersom det är vanligare med gränsarbete bland yngre än bland äldre arbetskraft. Könsfördelningen hos gränsarbetare är förhållandevis jämn i de yngre åldersgrupperna, varför kommittén bedömer att ungefär lika många kvinnor som män berörs av förslaget.

³ IAF:s årsredovisning 2010. Uppgifterna avser förstagångsbeslut.

7.1.3 Förtydligande av regelverket för personer som återinträder i vissa arbetsmarknadspolitiska program

Kommittén föreslår att befintligt regelverk görs tydligare så att det framgår att bibehållet medlemskap är en förutsättning för att få aktivitetsstöd på samma nivå som om det arbetsmarknadspolitiska programmet inte hade lämnats. Ett tydligare regelverk innebär att antalet personer som går miste om en inkomstrelaterad ersättning, som de skulle haft rätt till under förutsättning att de inte gått ur arbetslöshetskassan, kan antas minska. Kommittén saknar dock statistikunderlag för att närmare bedöma hur många personer detta kan beröra. Sannolikt handlar det dock om ytterst få. Eftersom förslaget endast innebär ett tydliggörande av befintligt regelverk och således är kostnader som staten redan i dag skulle ha, görs ingen närmare kostnads- eller konsekvensbedömning av förslaget.

7.1.4 Generella effekter av förslagen som berör arbetslöshetsförsäkringen

Förslagen som rör arbetslöshetsförsäkringen innebär att ersättningen ökar för berörda individer. I den mån dessa individer i dag har beviljats bostadsbidrag eller ekonomiskt bistånd kommer dessa ersättningar att minska. För att den ökade arbetslöshetsersättningen ska innebära någon förändring på individens disponibla inkomst krävs dock att inkomstökningen är så pass stor att rätten till ekonomiskt bistånd eller bostadsbidrag upphör. I annat fall blir det ekonomiska utfallet för individen oförändrat. För stat och kommun innebär dock att något fler får arbetslöshetsersättning, vid sidan av ovan nämnda marginella effekter för statsbudgeten, en liten minskning av utgifterna för bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd samtidigt som skatteintäkterna ökar, om än i begränsad omfattning.

Då förslagen berör en mycket begränsad grupp får detta anses vara försumbara effekter på den aggregerade sysselsättningen. Det faktum att förslagen tydliggör regelverket skulle i ett längre perspektiv kunna bidra till en större trygghet för såväl yngre som äldre arbetskraft och därmed stimulera människor till att i större utsträckning än i dag söka arbete i andra länder.

För arbetslöshetskassorna torde kommitténs förslag ha marginella effekter. Eftersom de aktuella ärendena redan i dag måste hanteras av

arbetslöshetskassorna, i och med att grundbelopp betalas ut, innebär förslaget inte att några nya ärenden tillförs arbetslöshetskassorna. Det faktum att inkomstrelaterad ersättning ska betalas ut i stället för grundbelopp kan dock å ena sidan innebära ett merarbete för arbetslöshetskassorna i och med att dagpenning då måste fastställas. Även möjligheten till retroaktivt inträde kan medföra ökad administration för arbetslöshetskassorna eftersom det måste klargöras om den sökande ska använda sig av den möjligheten. Den ökade administrativa hanteringen borde dock kunna begränsas med exempelvis nya administrativa rutiner. Förslagen kan å andra sidan också leda till minskad administration eftersom förslagen syftar till att tydliggöra regelverket och att det därmed ska bli enklare att administrera ärendena. Sammantaget torde de administrativa effekterna av förslagen vara av begränsad art.

7.2 Förslag som rör sjukförsäkringen

Det enda förslaget som rör sjukförsäkringen berör utvidgat försäkringsskydd vid arbetslivsinriktad rehabilitering. Förslaget har inga direkta konsekvenser på den enskilda individens ekonomiska situation. En statlig garanti för eventuella skador som uppkommer vid arbetslivsinriktad rehabilitering som utvidgas till att även omfatta personer med ersättning från ett annat nordiskt lands socialförsäkring kan dock förväntas medföra vissa kostnadsökningar för staten. Kommittén konstaterar att kostnaderna för det åtagande som staten har i dag är av begränsad art.⁴ Under 2010 beviljades ersättning i 25 fall till en sammanlagd kostnad på cirka 80 000 kronor. Hittills under 2011 har ersättning beviljats i 14 fall till en kostnad under 100 000 kronor. Då antalet potentiella skadeärenden i det åtagande som staten har i dag i stor utsträckning får anses överskrida det nya antalet ärenden som kan tänkas uppkomma till följd av de utvidgade reglerna, menar kommittén att kostnaden för de förslag som läggs vida underskrider de kostnader som staten har i dag. Utan att exakt kunna siffrasätta kostnaderna för förslaget kan kommittén dock konstatera att det handlar om ett ökat statligt åtagande i en mycket begränsad omfattning. Kommitténs bedömning är därför att kostnadsökningen, som i statsbudgeten belastar anslag 1:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m., endast ger en försumbar påverkan på utgifterna.

⁴ Kommittén har inhämtat uppgifterna från Försäkringskassan.

Däremot kan det utvidgade försäkringsskyddet innebära att fler företag tar emot personer som behöver arbetslivsinriktad rehabilitering, vilket på sikt kan ha positiva effekter på individernas möjligheter att komma tillbaka till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. För Försäkringskassan innebär ett utvidgat statligt åtagande vad gäller försäkringsskyddet vid arbetslivsinriktad rehabilitering att antalet potentiella ärenden ökar. Då kommitténs bedömning är att ökningen endast är marginell torde förslaget ge endast en försumbar påverkan på utgifterna.

8 Författningskommentar

Allmänt

Kommitténs förslag innebär inte några omfattande lagändringar. De lagförslag som lämnas avser lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor där två nya paragrafer föreslås.

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

34 §

I paragrafen har undantag gjorts dels från regeln i första stycket om att den som har fyllt 64 år inte kan bli medlem i en arbetslöshetskassa, dels från regeln i andra stycket om att inträde i en kassa ska anses ha skett första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes.

34 a §

Paragrafen är ny. Här framgår att för den personkrets som omfattas av rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, ska det vara möjligt att bli medlem i en arbetslöshetskassa senast månaden före den månad när han eller hon fyller 65 år. (Se vidare avsnitt 4.4.1).

34 b §

Paragrafen är ny. Här görs ett undantag från regeln om att inträde i en arbetslöshetskassa ska anses ha skett första dagen i månaden när ansökan om medlemskap gjordes. För den personkrets som omfattas av rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, kan inträdet anses ha skett tidigast första dagen i månaden före den månad när ansökan om medlemskap gjordes. (Se vidare avsnitt 4.4.2).

Referenser

Tryckta källor

- Arbetslöshetskassornas Samorganisation (2011) *Arbetslöshetskassornas förmånsbroschyr 2011*.
- Arbetslöshetskassornas samorganisation (2011) *Om arbetslöshetsförsäkringen*. Uppdaterad februari 2011.
- Försäkringskassan (2008) *Nordiska strategier för att begränsa sjukfrånvaro*. Socialförsäkringsrapport 2008:1.
- Försäkringskassan (2008) *Strategier för begränsning av sjukfrånvaro och förtidspensionering, Erfarenheter från Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige 1990–2007*. Socialförsäkringsrapport 2008:5.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2010) *Årsredovisning 2010*.
- Nordic Social Statistical Committee (2010) *Social Protection in the Nordic Countries – Scope, expenditure and financing 2008/2009*.
- Nordiska ministerrådet (2005) *Nordisk pendlingskarta – Huvudrapport*. (Baserad på statistik från 2001). TemaNord 2005:518.
- Nordiska ministerrådet (2007) *Nordisk pendlingskarta 2007*. (Baserad på statistik från 2004). TemaNord 2007:584.
- Nordiska ministerrådet (2008) *Nordisk pendlingskarta*. (Baserad på statistik från 2005). TemaNord 2008:599.
- Nordiska ministerrådet (2009) *Nordisk pendlingskarta 2009*. (Baserad på statistik från 2006). TemaNord 2009:555.
- Nordiska ministerrådet (2010) *Nordiskt arbetslöshetsförsäkringsmöte 2009*. Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2010.
- Nordiskt arbetslöshetsförsäkringsmöte (2011) *Landrapport för Danmark*. Utdelat material juni 2011.
- Nordiskt arbetslöshetsförsäkringsmöte (2011) *Landrapport för Finland*. Utdelat material juni 2011.

- Nordiskt arbetslöshetsförsäkringsmöte (2011) *Landrapport för Norge*.
Utdelat material juni 2011.
- Proposition (1973:56) *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om
arbetslöshetsförsäkring m.m.*
- Social Security Administration & International Social Security
Association (2010) *Social Security Programs Throughout the
World: Europe 2010*.
- SOU (1993:115) *Social trygghet och EES*.
- Svenska Dagbladet (2011) *Prisfallet pressar danskarna*. 18 januari 2011.
- Öresundskommittén (2006) *Bro, bostad, bil och kärlek – ökar flytt-
strömmen från Danmark till Skåne..*

Elektroniska källor

- Arbetsliv i Norden
<http://www.arbetslivinorden.org>
- Borger, informationsportal för danska kommuner,
regioner och stat
<https://www.borger.dk>
- EURES, den europeiska portalen för rörlighet i arbetslivet
<http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=sv>
- Europeiska kommissionen, informationssida om dina
rättigheter land för land
[http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/
national_schemes_summaries/swe/2_01_sv.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/national_schemes_summaries/swe/2_01_sv.htm)
- Europeiska kommissionen, Mutual Information System
on Social Protection (MISSOC)
<http://missoc.org>
- Folkpensionsanstalten, ansvarar för grundtryggheten för
alla som bor i Finland
<http://www.fpa.fi>
- Forex
<http://www.forex.se>
- Försäkringskassan
<http://www.forsakringskassan.se>

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

<http://www.iaf.se>

NAV, Norges arbeids- og velferdsetat och Norges arbeids- og velferdsforvaltning

<http://www.nav.no>

Norden, de nordiska ländernas officiella samarbete

<http://www.norden.org>

Nordisk socialförsäkringsportal

<http://www.nordsoc.org>

Retsinformation.dk, rättsinformation i Danmark

<http://www.retsinformation.dk>

Sjúkatryggingar Íslands, Informationsportal om Íslands socialförsäkring

<http://www.sjukra.is>

Skatteverket

<http://www.skatteverket.se>

FINLEX, Finska statens författningsdata

<http://www.finlex.fi>

StatNord, nordisk gränsregional statistikdatabas

<http://www.statnord.org>

Tryggingastofnun, socialförsäkringsadministrationen på Island

<http://www.tr.is>

Vinnumalastofnun, Isländska arbetsmarknadsdepartementet

<http://www.vinnumalastofnun.is>

Kommittédirektiv



Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet

Dir.
2010:48

Beslut vid regeringssammanträde den 29 april 2010

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges i uppdrag att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet. Kommittén ska överväga förändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. De förändringar som kan bli aktuella ska även bidra till långsiktigt ökad sysselsättning och därmed långsiktigt hållbara statsfinanser.

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ska belysas. Även samspelet mellan dessa försäkringar och ekonomiskt bistånd och aktivitetsstöd ska klargöras. Dessutom ska samspelet mellan de allmänna, de kollektivavtalade och de privata försäkringarna belysas. Kommittén ska även analysera och pröva möjligheterna att utveckla samhällets stöd för återgång i arbete eller studier.

Som utgångspunkt för kommitténs arbete gäller att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ska ge god ekonomisk trygghet och utformas så att arbetslinjen understöds. Båda försäkringarna ska även i fortsättningen ha karaktär av omställningsförsäkringar, samtidigt som den som har en permanent avsaknad av arbetsförmåga ska ha en tryggad inkomst, som i dag. Försäkringarna ska ha en principiell uppbyggnad som medför att det alltid ska löna sig att arbeta. Sjukförsäkringen ska även i fortsättningen vara allmän och obligatorisk. Kommittén ska i sitt arbete ta sin utgångspunkt i de reformer regeringen genomfört inom sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Det är centralt att försäkringarna är transparenta med tydliga tidsgränser för att alla aktörer kring individen ska kunna ge ett gott stöd för återgång till arbete.

Kommitténs arbete ska slutredovisas i sin helhet senast den 15 maj 2013.

Bakgrund

Alla som arbetar riskerar att under kortare eller längre perioder drabbas av sjukdom eller arbetslöshet. Därför behövs trygghetssystem av olika slag, både offentliga och andra. I de offentliga systemen utgör sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen viktiga delar av denna trygghet. För personer som inte har kvalificerat sig för dessa försäkringar och som inte kan försörja sig på annat sätt finns rätten till kommunalt ekonomiskt bistånd.

Utgifterna för de båda försäkringarna utgör en stor del av de offentliga utgifterna. Det är därför viktigt att de är ekonomiskt hållbara på lång sikt, både i goda och dåliga tider.

I Sverige ökar medellivslängden. Detta är naturligtvis en positiv utveckling men den innebär samtidigt att befolkningen kommer att bestå av relativt sett färre personer i arbetsför ålder. Den demografiska utvecklingen ökar därför i hög grad belastningen på de offentliga finanserna.

Ett problem är att alltför många av den arbetsföra befolkningen står utanför arbetsmarknaden på grund av hälsoproblem eller arbetslöshet. Detta medför att den ekonomiska politiken även i fortsättningen måste vara inriktad på att stimulera arbetskraftsutbudet och öka sysselsättningen.

Nivån på sjukfrånvaron och arbetslösheten påverkas av hur försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet utformas. Dessa försäkringar påverkar även arbetsmarknadens funktionssätt, lönebildningen och prisutvecklingen. Förutsättningarna för den ekonomiska utvecklingen kan därigenom förändras.

Sjukfrånvaron har minskat väsentligt under de senaste åren. Trots detta står fortfarande många människor utanför arbetsmarknaden på grund av hälsoproblem. Dessutom kan strukturomvandling eller en vikande internationell eller nationell konjunktur leda till ökad arbetslöshet.

Arbetsmarknaden har ändrat karaktär. Den som förvärvsarbetar har tidigare varit antingen löntagare eller företagare, i regel med heltidsarbete. Numera har det dock blivit allt vanligare med växling mellan olika anställningsformer och företagsformer samt med kombinationer av dessa former.

Regeringens reformer inom sjukförsäkringen och arbetsmarknadspolitikerna 2007–2010 har genomförts mot bakgrund av dessa förhållanden. Det övergripande syftet med dessa reformer är

att stärka möjligheterna och drivkrafterna att försörja sig genom eget arbete.

Nuvarande trygghetssystem vid sjukdom och arbetslöshet

Sjukförsäkringen

En sjukförsäkringsreform genomfördes under 2008. En rehabiliteringskedja med fasta tidpunkter för prövning av arbetsförmågan gäller fr.o.m. den 1 juli 2008. För att kunna uppmärksamma sjukfall som riskerar att bli långvariga ska Försäkringskassan senast efter tre respektive sex månader pröva om den sjukskrivne kan återvända till andra arbetsuppgifter hos arbetsgivaren eller på övriga arbetsmarknaden. Den försäkrade har ett eget ansvar att försöka komma tillbaka till arbete, men ska också kunna räkna med stöd att klara detta, bl.a. från Arbetsförmedlingen. För att stärka drivkrafterna att återgå till arbete och undvika passiviserande långa sjukskrivningsperioder kan sjukpenning betalas ut i högst tolv månader med nivån 80 procent. För försäkrade som lider av allvarliga sjukdomar finns dock ingen begränsning av antalet dagar med sjukpenning på denna nivå. Om arbetsförmågan fortfarande är nedsatt efter 12 månader, kan förlängd sjukpenning med nivån 75 procent beviljas som längst i arton månader. I vissa undantagsfall kan sjukpenning betalas ut för ytterligare dagar.

Utöver åtgärder från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen för att stödja sjukskrivna att återgå till arbete innehåller sjukförsäkringsreformen även en rehabiliteringsgaranti för medicinsk rehabilitering. Dessutom har ett statsbidrag införts för företagshälsovårdsenheter som har en särskild inriktning mot att stärka den anställdes möjligheter att återgå i arbete.

Personer som inte kan få ytterligare dagar med sjukpenning erbjuds möjlighet att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetslivsintroduktionen. Inom programmet kartläggs individens behov av rehabilitering. Det finns möjligheter att gå vidare till andra program inom Arbetsförmedlingen, t. ex. inom jobb- och utvecklingsgarantin. Personer som efter avslutat introduktionsprogram saknar arbetsförmåga och inte kan delta i fortsatta arbetsmarknadspolitiska insatser kan påbörja en ny sjukperiod.

Vid en stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan kan sjukersättning (tidigare förtidspension) beviljas. Sjukersättning lämnas

till försäkrade i åldrarna 30–64 år. Försäkrade i åldrarna 19–29 år kan beviljas aktivitetsersättning om arbetsförmågan är nedsatt under minst ett år. Aktivitetsersättning är tidsbegränsad till längst tre år i taget.

Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas till den som uppfyller ett arbetsvillkor men som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller vars tid som medlem är kortare än tolv månader. Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas till den som uppfyller ett arbetsvillkor och som varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst tolv månader. För både grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen gäller att grundvillkoren ska vara uppfyllda, vilket bl.a. innebär att personen ska vara arbetslös, anmäld hos Arbetsförmedlingen och beredd att ta erbjudet lämpligt arbete. Arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare.

En arbetslöshetskassa ska ta ut medlemsavgifter som i förening med andra inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader samt betalningen av finansieringsavgift och arbetslöshetsavgift. Dessa avgifter ska kassan betala in till staten. Nivån på dessa avgifter är beroende av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen i kassan och kassans utbetalningar av inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. För en person som är arbetslös och som har fått arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd eller viss socialförsäkringsersättning betalas inte någon arbetslöshetsavgift om personen inte har haft någon inkomst av arbete under den månad som avgiften skulle avse.

Arbetslöshetsförsäkringen hanteras av ett antal ekonomiska föreningar (arbetslöshetskassor), som utgör privaträttsliga subjekt, och som försäkrar förvärvsarbetande inom i stort sett alla yrken och branscher, både företagare och anställda. För närvarande finns 32 arbetslöshetskassor. Medlemskapet i en arbetslöshetskassa är frivilligt och öppet för alla som kan styrka ett arbete inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. En av dessa kassor är Alfa-kassan som är öppen för alla förvärvsarbetande. Alfa-kassan lämnar inkomstrelaterad ersättning till den som är ansluten till kassan och grundbelopp till den som inte är med i någon arbetslöshetskassa.

Aktivitetsstöd utbetalas från Försäkringskassan till en person som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Om personen uppfyller villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning beräknas aktivitetsstödet på ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen. Om personen inte har rätt till arbetslöshetsersättning får personen en lägsta nivå av aktivitetsstöd. Dagar med aktivitetsstöd samordnas med dagpenning enligt arbetslöshetsförsäkringen.

Det ekonomiska biståndet

Det kommunala ekonomiska biståndet är avsett att vara ett yttersta skyddsnet för personer med tillfälliga försörjningsproblem. Biståndet ska garantera en skälig levnadsnivå. Rätten till bistånd regleras i socialtjänstlagen och prövas i varje enskilt fall. Storleken på ett beviljat bistånd är kopplad till hushållets försörjningsbörda. För att bli beviljad ekonomiskt bistånd ska en person så gott som helt ha avyttrat sina ekonomiska tillgångar, såväl de egna som de som finns i det hushåll som personen lever i. Målet med socialtjänstens biståndsinsatser är att den enskilde så snabbt som möjligt ska försörja sig själv.

Allmänt om försäkringsmässighet

En allmän försäkring har ambitionen att utjämna avgifterna mellan personer med olika risker, s.k. riskgruppsutjämning. Alla personer betalar i princip samma avgift som andel av inkomsten och får i regel en ersättning som motsvarar samma andel av inkomsten. Det innebär att personer med låg risk för sjukdom eller arbetslöshet kommer att subventionera personer med hög risk. Grundtanken är att inte någon ska nekas försäkring på grund av för hög risk. I en allmän försäkring sker därför en omfattande ekonomisk omfördelning mellan olika riskgrupper, vilket skiljer den från en privat försäkring.

En privat försäkring förutsätter att premierna motsvarar ersättningarna, både på system- och individnivå. Varje person ska betala en premie som speglar den individuella risken att skadas. Det innebär att premierna kan variera väsentligt beroende på beräknad risk. På samma sätt ska de samlade premierna på systemnivå motsvara de sammanlagda försäkringsersättningarna. En central princip

i en privat försäkring är därför att det ska ske en ekonomisk omfördelning mellan personer med samma risk. För kollektiva privata försäkringar sker dock riskbedömningen enligt delvis andra principer.

Ett sätt att upprätthålla försäkringsmässigheten i en försäkring är att införa självrisker. Därigenom motverkas ett överutnyttjande av förmånerna. En försäkringstagare kan ha drivkrafter att ändra sitt riskbeteende när en försäkring är tecknad (moral hazard). Exempelvis kan en alltför generös arbetslöshetsförsäkring ge drivkrafter för en person att endast söka arbeten som kan vara mycket svåra att få.

I en privat försäkring får försäkringstagaren ofta stå för en del av kostnaden. Motivet för detta är att främja drivkraften att undvika den händelse som är försäkrad. I en allmän försäkring används i stället olika former av administrativa regler och kontroller för att motverka ett överutnyttjande. I sjukförsäkringen krävs t.ex. läkarintyg för att styrka arbetsförmågans nedsättning. Inslag av självrisk finns emellertid också, t.ex. karenstid samt viss begränsning av kompensationsnivån.

Åtgärderna för att skydda en försäkring mot överutnyttjande innebär en avvägning mellan trygghet och effektivitet. Självrisker försämrar det skydd en försäkring är tänkt att ge. Administrativa regler och olika kontroller innebär ökade kostnader samt vissa olägenheter för den försäkrade. Samtidigt kan ett överutnyttjande till följd av otydliga regler eller bristfällig tillämpning av dessa innebära kraftiga kostnadsökningar. Detta kan hota försäkringens långsiktiga hållbarhet.

En ökad försäkringsmässighet skulle även kunna uppnås genom en från statsbudgeten fristående försäkring som måste balansera inkomster och utgifter inom systemet. Det har framförts argument för att en sådan modell skulle innebära en mer hållbar försäkring och även drivkrafter till minskat skadeutfall. Det görs t.ex. tydligare att avgifter och förmåner har ett nära samband. Om avgifterna inte motsvarar förmånerna kan de höjas. Villkoren i försäkringen kan även försämrars, t.ex. genom fler karensdagar eller lägre kompensationsnivå. Ett överskott skulle i stället kunna innebära förbättrade villkor. En möjlighet att undvika att tillfälliga under- eller överskott får direkt genomslag i avgifter och förmåner är att successivt bygga upp en fond vid sidan om statsbudgeten. Denna skulle därigenom bli en buffert för att undvika sådana tillfälliga förändringar.

Behovet av reformer

Sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen utgör viktiga och grundläggande delar av de sociala trygghetssystemen. Centrala principer är att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och arbetslöshet men samtidigt underlätta deltagande och omställning i arbetslivet.

Sjukförsäkringen

Sjukförsäkringen är i huvudsak tänkt att vara en inkomstförsäkring och en omställningsförsäkring, men inte en sjukdomsförsäkring eller yrkesförsäkring. Vid kort sjukfrånvaro är den i huvudsak en inkomstförsäkring. Inslagen av en omställningsförsäkring ökar med längden på sjukfrånvaron. Samtidigt ska den som har en permanent avsaknad av arbetsförmåga ha en tryggad inkomst, som i dag.

Grundläggande principer är att sjukförsäkringen är allmän och obligatorisk. En annan princip är att försäkringen innebär en omfattande riskdelning där avgifterna, som andel av inkomsten, är enhetliga. Försäkringsersättningen bygger på inkomstbortfallsprincipen, vilket innebär att ersättningen lämnas som en enhetlig andel av inkomsten. I den allmänna sjukförsäkringen har de ekonomiskt omfördelade inslagen stor betydelse.

Sjukförsäkringen ska ge god ekonomisk trygghet vid arbetsoförmåga på grund av sjukdom. Sjukförsäkringen behöver samtidigt vara utformad så att den ger drivkrafter att återgå i arbete och att motverka oskäligt långa sjukskrivningstider. Sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet för dem som inte kan arbeta på grund av sjukdom. Vissa personer skulle kunna arbeta, men först efter byte av arbetsuppgifter eller anställning. Det ska ställas krav på omställning för dessa personer, men det ska även ges stöd i denna omställning. Sjukförsäkringens utformning har stor betydelse för möjligheterna att förkorta sjukskrivningstiderna och för att underlätta återgången i arbete. Hur ansvaret och uppgifterna för aktörer som arbetsgivare, hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen utformas är också betydelsefullt i sammanhanget.

En väl fungerande allmän sjukförsäkring som ger ett gott skydd vid arbetsoförmåga på grund av sjukdom har stor betydelse för tryggheten på arbetsmarknaden och för upprätthållandet av arbetslinjen. Sjukförsäkringen fick dock i sin tidigare tillämpning en karaktär av allmänt försörjningsstöd i stället för sjukförsäkring.

Tillämpningen av reglerna var i många fall godtycklig. Åtskilliga personer fick ersättning från sjukförsäkringen i stället för att tas om hand inom andra mer ändamålsenliga förmånssystem. Dessutom fick arbetsmarknadsskäl oproportionerligt stort utrymme vid tillämpningen av reglerna.

Sjukförsäkringen präglades även av alltför långa sjukskrivningstider. Dessa var i regel väsentligt längre än i andra jämförbara länder. Att andelen förtidspensionärer i befolkningen tredubblades under de senaste trettio åren, utan motsvarande försämring av folkhälsan, visar också att sjukförsäkringen tilläts vara mer än bara ett ekonomiskt skydd vid arbetsoförmåga till följd av sjukdom. De stora skillnaderna i sjukfrånvaro mellan olika delar av landet var ett ytterligare tydligt tecken på att försäkringen inte fungerade på ett rättssäkert och samhällsekonomiskt försvarbart sätt. En väl fungerande sjukförsäkring måste i stället ha starka drivkrafter för minskad långtidsfrånvaro från arbete. Den måste vara mer förutsägbar samt ha en hög grad av stabilitet dels över tid, dels mellan olika delar av landet.

Hösten 2004 fattade den dåvarande regeringen beslut om direktiv (dir. 2004:129) som gav en särskild utredare i uppdrag att göra en genomgripande analys av socialförsäkringarna i ett brett perspektiv. Utredningen antog namnet Socialförsäkringsutredningen. Riksdagen gav kort därefter regeringen som sin mening till känna att en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna borde tillsättas. Socialförsäkringsutredningen lämnade sitt slutbetänkande *Mera försäkring och mera arbete* (SOU 2006:86) i oktober 2006. De genomförda reformerna av sjukförsäkringen 2008-2010 har delvis haft utredningens betänkande som underlag. Betänkandet utgör också ett av flera underlag för den parlamentariska kommitté som nu tillsätts.

Ytterligare reformer behövs

Sjukfrånvaron har minskat betydligt under de senaste åren. Trots detta har många personer fortfarande hälsorelaterade problem som medför att de står utanför arbetsmarknaden. Detta är mycket otillfredsställande ur ett mänskligt perspektiv men det är även ett hot mot den framtida ekonomiska utvecklingen och därmed mot välfärden. Det måste därför vara en högt prioriterad uppgift att få tillbaka människor i arbete i de fall detta är möjligt. Arbetslinjen innebär att de som kan arbeta och försörja sig själva också ska göra det. Den solidaritet som välfärdssamhället bygger på ger alla

människor rätt till trygghet i livets olika skeden. Samtidigt innebär den också skyldigheter för individen att ta till vara eller utveckla sin arbetsförmåga, även i de fall detta innebär ett byte av yrke, att arbeta på annan ort eller att flytta.

Regeringens arbete med att förändra och reformera sjukförsäkringen syftar till att göra den mer hållbar – både i rättsligt och administrativt hänseende. Detta ska leda till en sjukfrånvaro som är på en långsiktigt låg och stabil nivå. De förändringar som har genomförts sedan 2008 medverkar i hög grad till detta. Det finns dock fortfarande skäl att se över sjukförsäkringen för att stabilisera sjukfrånvaron samt för att skapa en långsiktigt hållbar försäkring. De förändringar som kan bli aktuella ska även bidra till långsiktigt hållbara statsfinanser. Sådana förändringar förutsätter dock en bred parlamentarisk enighet om vilka principer som en modern sjukförsäkring ska bygga på.

Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ska lämna ekonomisk ersättning vid ofrivillig arbetslöshet under en period av omställning mellan arbeten.

Utformningen av ersättningen och finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen påverkar hur arbetsmarknaden och lönebildningen fungerar. En generös försäkring vid tillfälliga perioder av arbetslöshet kan bidra till en god matchning genom att personer söker och accepterar arbeten som de har rätt kvalifikationer för. Samtidigt visar erfarenheten att ersättningens varaktighet påverkar arbetslöshetstiderna och att utflödet ur arbetslöshet ökar då ersättningen är på väg att upphöra. Mot denna bakgrund är det viktigt att arbetslöshetsförsäkringen inte utformas så att ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen blir en långsiktig försörjningskälla som minskar arbetslösa personers drivkrafter att söka och acceptera arbete.

I en arbetslöshetsförsäkring som främjar sysselsättning bör kompensationsgraden minska med arbetslöshetstidens längd. Det bör även finnas krav på aktivt arbetssökande i kombination med kontroll och sanktioner. Arbetsmarknadspolitiken bör dessutom användas för att främja arbetsviljan.

De negativa effekter som en generös arbetslöshetsersättning har på incitament till arbetssökande samt på lönebildningen får vägas

mot de välfärdsvinster som tillgången till en försäkring mot inkomstbortfall innebär. En samhällsekonomiskt optimal arbetslöshetsförsäkring utgör en avvägning mellan dessa välfärdsvinster och de kostnader som uppstår när individer och företag anpassar sig till försäkringen. En generös försäkring tidigt i arbetslöshetsperioden kan behöva kompletteras med karenstid för att motverka ett för stort inflöde i arbetslöshet.

Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen har stor betydelse för hållbarheten i denna. En stark koppling mellan avgifterna och arbetslöshetsnivån kan dämpa lönekraven och därigenom höja sysselsättningen.

Ytterligare reformer behövs

Arbetskraften uppgick i december 2009 till nära 4,9 miljoner personer samtidigt som 3,4 miljoner var medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa. Även om antalet medlemmar har minskat kraftigt har en majoritet av arbetskraften rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Det finns emellertid en relativt stor grupp som inte har rätt till mer än grundbelopp vid arbetslöshet. Ersättningens nivå skiljer sig åt mellan dem som är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och dem som står utanför. Det avgörande är inte anknytningen till arbetsmarknaden utan tillhörigheten till en arbetslöshetskassa.

Frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring har utretts vid ett flertal tillfällen. Under 2008 överlämnade 2007 års utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring två betänkanden, dels delbetänkandet *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring* (SOU 2008:54), dels slutbetänkandet *Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2008:83).

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2009 att den inte har för avsikt att gå vidare med de förslag som utredningen lämnat eftersom den föreslagna lösningen skulle innebära ett alltför tekniskt komplicerat system. Regeringens uppfattning är dock fortfarande att det finns skäl att eftersträva att alla som arbetar och uppfyller villkoren för försäkringen ska omfattas av en arbetslöshetsförsäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning i händelse av arbetslöshet.

Det nuvarande systemet bör därför ses över och förändras så att alla som har förvärvsarbetat och uppfyller arbetsvillkoret har rätt till en inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Villkoren för ekonomiskt skydd vid arbetslöshet och grunden för bestämmande av nivån på ersättningen bör vara densamma för alla förvärvs-

arbetande. Som utgångspunkt för om och med vilket belopp arbetslöshetsersättning ska lämnas bör anknytningen till arbetsmarknaden vara avgörande, t.ex. hur mycket avlönat arbete som har utförts under förutsättning att grundvillkoren i försäkringen är uppfyllda, vilket bl.a. innebär att personen ska vara arbetslös, anmäld hos Arbetsförmedlingen och vara beredd att ta erbjudet lämpligt arbete.

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna samt aktivitetsstöd och ekonomiskt bistånd

Reglerna i ett förmånssystem och deras tillämpning kan påverka regler och tillämpning i andra förmånssystem, liksom beteendet hos de personer som omfattas av systemen. De förändringar som genomförs i ett förmånssystem får därför inte alltid de samlade effekter som avsetts.

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och även andra förmånssystem bör inte innehålla motstridiga drivkrafter. Det förekommer att de nuvarande reglerna i vissa fall motverkar varandra. Det kan därför finnas drivkrafter att anpassa sitt beteende för att röra sig mellan systemen på ett sätt som inte varit avsikten.

Kopplingar finns också mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet med anledning av de reformerade reglerna i sjukförsäkringen som trädde i kraft den 1 juli 2008. Arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet är två olika system som till vissa delar är samordnade.

Kopplingar finns även mellan de båda försäkringarna och det ekonomiska biståndet. Personer som inte kommit in på arbetsmarknaden och därför inte kvalificerat sig för sjukförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen kan bli beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning vid sjukdom eller arbetslöshet. Detta gäller särskilt unga och personer födda utomlands. Exempelvis var 2007 en tredjedel av biståndsmottagarna arbetslösa utan arbetslöshetsersättning. År 2004 var omkring en femtedel av biståndsmottagarna sjuka och saknade sjukpenninggrundande inkomst och därmed rätt till sjukpenning.

Uppdraget

Utgångspunkter

Kommittén ska överväga förändringar som kan leda till mer hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet. Dessa förändringar ska bidra till långsiktigt ökad sysselsättning och därmed långsiktigt hållbara statsfinansier. Kommitténs översyn ska göras mot bakgrund av den demografiska utveckling som kan förutses.

Sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen ska ge god ekonomisk trygghet och utformas så att arbetslinjen understöds. Försäkringarna ska ha en principiell uppbyggnad som medför att det alltid ska löna sig att arbeta. Båda försäkringarna ska även i fortsättningen ha karaktär av omställningsförsäkringar, samtidigt som den som har en permanent avsaknad av arbetsförmåga ska ha en tryggad inkomst, som i dag. Försäkringarna ska även i fortsättningen innehålla omfattande inslag av ekonomisk omfördelning och baseras på riskdelning. Sjukförsäkringen ska även i fortsättningen vara allmän och obligatorisk. Kommittén ska i sitt arbete ta sin utgångspunkt i de reformer regeringen genomfört inom sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Det är centralt att försäkringarna är transparenta med tydliga tidsgränser för att alla aktörer kring individen, såsom arbetsgivare, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården, ska kunna ge ett gott stöd för återgång till arbete.

Kommittén ska i sitt arbete beakta och utforma sina förslag även från ett företagarperspektiv. Reglerna bör utformas så att de underlättar för individer att dels växla mellan olika anställningsformer och företagarter, dels kunna kombinera dessa.

Kommittén ska inte, utöver vad som anges i uppdraget i fråga om arbetslöshetsförsäkringen, behandla frågor som gäller svensk inkomstbeskattning.

Kommittén ska inte heller behandla de förmåner som ingår i den ekonomiska familjepolitiken, med undantag av de frågor som behandlas i avsnittet om sjukpenninggrundande inkomst.

Sjukförsäkringen

Arbetsförmåga och sjukdom

Begreppen arbetsförmåga och sjukdom är centrala i sjukförsäkringen och är grunden för bedömningen av rätten till ersättning. Dessa begrepp har utretts av Arbetsförmågeutredningen som har lämnat sitt slutbetänkande Gränslandet mellan sjukdom och arbete (SOU 2009:89) i november 2009.

Utredningen har även övervägt frågan vilken omfattning på den försäkrades funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning som ska krävas för att den ska kvalificera till ersättning. Den har också övervägt frågan om vilka krav på omställning som bör ställas på den försäkrade innan frågan om rätt till ersättning kan prövas. Kommittén ska ytterligare analysera och överväga om det behövs förtydliganden i dessa delar.

Kommittén ska också analysera och föreslå regler för hur arbetsförmåga respektive studieförmåga ska kunna kombineras.

Sjukpenninggrundande inkomst

Begreppet sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är centralt inom bland annat sjuk- och föräldraförsäkringen. SGI är sammanfattningsvis den årsinkomst en försäkrad kan antas komma att få tills vidare.

Om en försäkrad inte längre har någon inkomst av arbete ska han eller hon som regel inte längre omfattas av försäkringen. Reglerna om s.k. SGI-skyddad tid är ett avsteg från denna huvudregel och innebär att en försäkrad i vissa skyddsvärda situationer får behålla sin SGI även om förvärvsarbetet upphört.

Kommittén ska utreda och föreslå nya regler för det inkomstunderlag som ska användas för beräkning av olika dag ersättningar inom socialförsäkringen. Utgångspunkten för kommitténs förslag ska vara att inkomstunderlaget ska baseras på historiska (faktiska) inkomster. Förslagen ska avse både arbetstagare och egenföretagare samt de som har en inkomst både som arbetstagare och egenföretagare (kombinatörer).

Mot bakgrund av bland annat frågan om faktiska inkomster som inkomstunderlag beslutade regeringen den 8 oktober 2009 (dir. 2009:91) att en särskild utredare ska ta fram ett förslag om att arbetsgivare med flera ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbets-

tagarnivå varje månad (månadsuppgift) till den myndighet som utredaren finner lämplig. Utredningen, kallad Månadsuppgiftsutredningen (S 2009:08), beräknas avsluta sitt arbete den 15 december 2010. Kommittén ska ta del av samt beakta det arbete som sker i denna utredning.

Kommittén ska vid utformningen av reglerna särskilt beakta de skyddsvärda situationer som kan finnas, t.ex. för studerande, föräldralediga och personer som av sin arbetsgivare sänds ut för att arbeta i ett annat land samt medföljare till dessa.

Arbetsgivarens kostnadsansvar

En arbetsgivare ansvarar, enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, för den anställdes sjuklön under de första fjorton dagarna i en sjukperiod. Kommittén ska se över de nuvarande reglerna om sjuklön och analysera om de är ändamålsenliga. Även frågan om den nuvarande sjuklöneperiodens längd ska övervägas. Särskilt småföretagarnas situation ska uppmärksammas.

Sjuklönereglernas konsekvenser för olika aktörer ska belysas. Det kan gälla t.ex. arbetsgivarens benägenhet att anställa samt att engagera sig i åtgärder som förebygger sjukfrånvaro eller främjar återgång i arbete. Kommittén ska även belysa sjuklönereglernas konsekvenser för arbetsgivarens drivkrafter att främja en god arbetsmiljö. I det sammanhanget ska en kartläggning göras av hur motsvarande ansvar för arbetsgivare hanteras i andra länder.

Enligt nuvarande regler kan en arbetsgivare under vissa förutsättningar få en arbetstagarers sjukpenning eller viss procent av utbetald lön från Försäkringskassan. Arbetsgivaren betalar i dessa fall fortsatt sjuklön och den anställda har inte rätt till sjukpenning från Försäkringskassan. I praktiken utnyttjas denna möjlighet endast av arbetsgivare till sjömän. Kommittén ska analysera och vid behov föreslå de ändringar i reglerna som kan krävas.

Ökat ansvar för arbetsmarknadens parter

Det finns en viss balans mellan arbetsgivarens och den anställdes rättigheter, skyldigheter och drivkrafter inom sjukförsäkringen samt inom arbetsmarknads- och arbetslivspolitikerna. De frågor som är aktuella rör bl.a. arbetsgivarens ansvar för den anställdes återgång i arbete och ansvar att anpassa arbetsplatsen efter den anställdes behov samt den anställdes ansvar för omställningen till

ett nytt arbete. Denna balans är inte alltid tydlig. En möjlighet att förtydliga ansvaret kan vara att arbetsmarknadens parter tar ett större ansvar för dessa frågor. Parterna skulle kunna svara för gemensamma lösningar som komplement eller alternativ till det statliga ansvaret.

Ett ökat ansvar för arbetsmarknadens parter skulle innebära att samspelet mellan sjukförsäkringen och de kollektivavtalade försäkringarna skulle öka och utvecklas. Kommittén ska analysera och visa på lösningar som innebär att arbetsmarknadens parter tar över ansvaret för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för anställda som är sjukskrivna. En sådan lösning skulle innebära dels att alla anställda garanteras aktiva insatser, rehabilitering, anpassat arbete eller möjligheter att byta arbetsgivare eller bransch, dels att det förebyggande arbetet för att förhindra sjukfrånvaro stimuleras. Detta förutsätter dock en fungerande riskspridning mellan arbetsgivare i olika branscher. Kommittén ska därvid uppmärksamma hur dessa lösningar kan komma att påverka arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen.

En från statsbudgeten fristående sjukförsäkring

Det finns skäl att överväga inslag av ökad försäkringsmässighet i sjukförsäkringen. Ett av flera sätt att uppnå detta är att försäkringens inkomster och utgifter balanseras inom systemet. Kommittén bör därför överväga lämpligheten och konsekvenserna av att införa en från statsbudgeten fristående sjukförsäkring. Syftet ska vara att skapa en långsiktigt hållbar sjukförsäkring. Förutsättningarna för en sådan lösning ska analyseras och för- och nackdelar belysas. Särskilt ska kommittén analysera om det är möjligt att skapa stabila regler som gör att ohälsotalet endast samvarierar med förekomst av sjukdomar och skador bland de försäkrade eller långsiktiga förändringar i arbetslivet. Även hållbarheten i antagandet att staten, i händelse av en ökning av utgifterna för sjukförsäkringen, skulle tillåta en balansering som innebär högre avgifter eller lägre ersättningsnivåer ska analyseras. Kommittén bör även överväga möjligheterna att finansiera en sådan försäkring med en specialdestinerad socialförsäkringsavgift. I detta sammanhang ska kommittén belysa effekten av att staten genom en sådan konstruktion avhänder sig ett finans- och fördelningspolitiskt instrument.

Kommittén ska även analysera och överväga hur balansen mellan de strikt försäkringsmässiga inslagen och de inslag som verkar i

omfördelande syfte ska utformas. Vidare ska konsekvenserna för systemets riskdelning åskådliggöras, till exempel effekterna av att den försäkrades avgifter som andel av inkomsten inte skulle vara fortsatt enhetliga.

Huvudmannskapet för vissa delar av sjukförsäkringen

Kommittén ska analysera och överväga möjligheten att föra över ansvaret för de delar av sjukförsäkringen från offentliga aktörer till arbetsmarknadens parter eller privata aktörer som kommittén finner lämpligt. Ett område som då kan vara aktuellt är arbetsskadeförsäkringen. Vid överföring av försäkringar till arbetsmarknadens parter eller privata aktörer ska samhällets behov av att följa och analysera utvecklingen av t.ex. arbetsskador beaktas.

Konsekvensanalyser av en sådan ansvarsöverföring ska göras ur ett brett perspektiv, bl.a. när det gäller kostnader för olika aktörer samt stabilitet i försäkringen ur ett livsloppsperspektiv. I analysen ska konsekvenserna av konkurrens mellan försäkringsgivare, premiesättning och premiedifferentiering särskilt beaktas.

Självrisk och skadekontroll

De flesta försäkringar har kontrollproblem. Det är därför i regel nödvändigt med olika former av självrisk. Kommittén ska analysera om de självrisker som finns i sjukförsäkringen är tillräckliga, bl.a. med beaktande av de kontrollproblem som finns. Även för- och nackdelarna med alternativa utformningar av självriskerna ska övervägas.

I alla försäkringar är en kombination av självrisk och skadekontroll centrala moment i samband med skaderegleringen. Kommittén ska kartlägga olika modeller för skadekontroll i allmänna och privata försäkringar i Sverige och i andra länder. Kommittén ska därefter utreda formerna för skadekontrollen, organisationen av denna, kompetensbehov och eventuellt behov av utbildning m.m.

Kommittén ska även ur ett internationellt perspektiv analysera vilka effekter olika självrisker och skadekontroller kan få på arbetskraftsutbudet.

Arbetslöshetsförsäkringen

Anknytning till arbetsmarknaden och ersättning

Kommittén ska i sina överväganden om en framtida arbetslöshetsförsäkring ha följande utgångspunkter. Arbetslöshetsförsäkringens inkomstrelaterade ekonomiska ersättning ska omfatta alla som förvärvsarbetar och uppfyller arbetsvillkoret. För att en person ska få arbetslöshetsersättning ska även grundvillkoren vara uppfyllda, vilket innebär att personen ska vara arbetslös, anmäld hos Arbetsförmedlingen samt beredd att ta erbjudet lämpligt arbete. Kommittén ska utgå från att den nuvarande formen med ett högsta belopp för ersättning och avtrappning av ersättningen under en ersättningsperiod ska bestå.

Vid utformningen av en försäkring som omfattar alla som uppfyller arbetsvillkoret ska ett antal villkor vara uppfyllda. Dels ska införandet av en obligatorisk försäkring inte på ett allvarligt sätt öka tröskeeffekterna in på arbetsmarknaden, dels ska den inte leda till en överförsäkring av personer som har ett begränsat behov av försäkring av sina arbetsinkomster, till exempel på grund av att de har sin huvudsakliga försörjning från annat håll, såsom studerande och pensionärer.

Inträdes- och medlemsvillkor

Kommittén ska överväga frågan om vilka övriga villkor som ska gälla, t.ex. inträdes- och medlemsvillkor. Detta ska göras med utgångspunkt från att anknytningen till arbetsmarknaden ska vara av betydelse för om och med vilket belopp ersättning ska lämnas. Kommittén ska också överväga hur och på vilka grunder den enskilde ska lämna försäkringen.

Utredningen om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:83) lämnade i sitt betänkande ett förslag på en sådan försäkring. Regeringen valde att inte gå vidare med förslaget, men bedömer att det finns skäl att eftersträva att alla som arbetar och uppfyller försäkringens villkor bör omfattas av en försäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning i händelse av arbetslöshet.

Noggranna överväganden måste göras i konstruktionen av en arbetslöshetsförsäkring som omfattar alla. I vissa lägen kan obligatoriska betalningar till privaträttsliga föreningar som arbetslöshetskassor strida mot skyddet för (den positiva eller negativa) förenings-

friheten enligt bl.a. Europakonventionen. Detta är utförligt behandlat i ett delbetänkande från Utredningen om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:54). Förslagen från kommittén ska utformas så att föreningsfriheten respekteras.

En stabil finansiering

Med utgångspunkt i dagens finansierings- och avgiftsmodeller ska kommittén överväga och föreslå de uppbördsregler som anses nödvändiga för att uppnå en stabil finansiering av försäkringen med anledning av kommitténs föreslagna förändringar av denna.

En obligatorisk försäkring bör inte innebära att grupper med mycket låg risk för arbetslöshet överdebiteras. Avgiften till försäkringen ska i stället i någon mån anpassas till att arbetslöshetsrisken i vissa grupper är mycket låg. Kommittén ska därför utgå från att dagens finansieringsmodell med ett avgiftssystem som varierar med kostnaderna för arbetslöshet ska bestå.

Kommittén kan också pröva alternativa vägar att hindra att avgiften till arbetslöshetsförsäkringen motverkar arbetskraftsdeltagande genom att pröva t.ex. en sänkning av finansieringsavgiften eller att införa en skattereduktion.

Arbetslöshetsförsäkringens organisation

Arbetslöshetsförsäkringen hanteras i dagsläget av 32 fristående arbetslöshetskassor med olika branschkännetecken. Inom arbetslöshetsförsäkringen ligger de felaktiga utbetalningarna på en lägre nivå än inom de andra stora trygghetssystemen. Dessa fördelar bör tas till vara. Kommittén ska pröva alternativa organisationsformer för en framtida, obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Övriga frågor om arbetslöshetsförsäkringen

I uppdraget ingår att överväga vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla efterlevnaden av de föreslagna reglerna och ge möjligheter till kontroll.

Samhällets stöd för återgång i arbete eller studier

Alltför många personer står utanför arbetsmarknaden på grund av hälsoproblem eller arbetslöshet. Flera aktörer ansvarar för att minska utanförskapet och ge stöd för återgången i arbete. Varje aktör har sina mål och uppdrag vilka ur såväl ett individ- som ett helhetsperspektiv kan leda till motstridiga prioriteringar eller att rehabiliteringen helt uteblir.

Det är rimligt att kräva att samhällets stöd är ändamålsenligt utformat och stödjer arbetslinjen. Det förhållandet att ansvaret är fördelat på flera aktörer, såsom arbetsgivare, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och hälso- och sjukvården, kan bli ett hinder för en effektiv rehabilitering. Exempel på grupper där rehabiliteringsansvaret är delat mellan flera myndigheter är arbetslösa, sjukskrivna och studerande.

Organisations- och strukturförändringar

I Sverige är ansvaret för den enskildes rehabilitering fördelat på olika huvudmän och myndigheter. För att motverka gränsdragningsproblem och förbättra samarbetet mellan berörda aktörer har det delade ansvaret hittills hanterats genom samverkan och samordning inom ramen för nuvarande strukturer och myndighetsgränser. Det samarbetet har under senare tid bl.a. resulterat i myndighetsgemensam service och samlokalisering i syfte att förbättra tillgängligheten för den enskilde. Rehabiliteringsinsatserna har t.ex. intensifierats genom samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samt finansiell samordning mellan dessa båda myndigheter, hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

I andra länder har man i stället slagit samman olika myndigheter. I Norge ingår motsvarigheterna till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i samma myndighet, NAV. I de lokala NAV-kontoren ingår även kommunernas socialtjänst. I Australien har hanteringen av de offentliga ersättningssystemen samordnats till en myndighet som också finansierar och följer upp de åtgärder som behövs för återgång i arbete. I Danmark har de statliga insatserna inom arbetsmarknadspolitiken förts samman med kommunernas uppgifter inom socialförsäkringen och socialpolitiken. I Storbritannien har motsvarigheterna till Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten slagits samman till gemensamma välfärdskontor. I Nederländerna har motsvarigheterna till Försäkringskassan och

Arbetsförmedlingen slagits samman till en myndighet. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har aktualiserat frågan om att i Sverige pröva att skapa en gemensam ingång till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och socialtjänsten genom att samorganisera de lokala insatserna.

Kommittén ska analysera och pröva möjligheten att utveckla samhällets samlade insatser för återgång i arbete eller studier genom organisations- och strukturförändringar. Syftet är bl.a. att ur ett service- och kontrollperspektiv få ett effektivt och ändamålsenligt system. Analysen ska göras mot bakgrund av en bedömning av vad som kan krävas av en person i fråga om att själv ta ansvar för sin situation. Detta har en nära koppling till de krav på omställning som kan ställas. Dessa krav kan gälla t.ex. byte av arbetsuppgifter eller byte av anställning.

Kommittén ska också se över hur rehabiliteringsansvaret för personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst kan tydliggöras.

Hälso- och sjukvårdens roll och ansvar

Hälso- och sjukvårdens förmåga att genomföra medicinsk behandling och rehabilitering är av central betydelse för att patienten ska kunna behålla eller återfå sin arbetsförmåga. Sedan slutet av 1980-talet har ett stort antal samordningsprojekt bedrivits där resurser har förts över från staten till landstingen för att förmå hälso- och sjukvården att öka kvaliteten i sin hantering av sjukskrivningsfrågorna. En särskild form av samordning är när sjukförsäkringsmedel används för att finansiera insatser som i regel är hälso- och sjukvårdens ansvar. Sedan 2006 har staten även stimulerat landstingen att ge sjukskrivningsfrågorna högre prioritet genom att årligen betala en miljard kronor till dessa (den s.k. sjukvårds- eller sjukskrivningsmiljarden). Fördelningen av medlen har gjorts beroende bl.a. av hur sjukfrånvaron utvecklats i respektive landsting. Landstingen har från och med 2010 även tillförts en miljard kronor årligen för att förbättra tillgängligheten i vården (den s.k. kömiljarden), som också kan ha betydelse för en snabbare återgång till arbete.

Kommittén ska överväga olika modeller för medfinansiering av sjukförsäkringskostnaderna. Kommittén ska även analysera och överväga hälso- och sjukvårdens förutsättningar och möjligheter att utöver detta vidta nödvändiga insatser för att patienten ska kunna behålla eller återfå sin arbetsförmåga.

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna

Kommittén ska redovisa och analysera samspelet mellan samt konsekvenserna av en ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Detta ska göras med utgångspunkt i de skilda förutsättningar som gäller för respektive försäkring. I detta ingår att redovisa effekterna av olika grader av ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, däribland en full harmonisering av försäkringarna. Kommittén ska noga pröva om det finns övervägande skäl som talar för att en sådan organisatorisk förändring bidrar till att hjälpa fler personer att kunna försörja sig av eget arbete och leder till varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet eller om den påtagligt effektiviserar verksamheten. Kommittén ska även beakta samspelet mellan sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstödet och ekonomiskt bistånd.

Kommittén ska också se över möjligheten att skapa ett enhetligt inkomstbegrepp för de olika trygghetssystemen. Detta ska syfta till att underlätta kontrollen men även öka rättssäkerheten och förbättra andelen korrekta utbetalningar. Samma inkomstgrund bör så långt som möjligt användas för olika system. En konsekvensanalys av ett sådant enhetligt inkomstbegrepp ska redovisas.

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och kompletterande försäkringar

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och kompletterande försäkringar (kollektivavtalade och privata) har stor betydelse för utfallet av det samlade försäkringsskyddet samt för drivkrafterna till arbete.

Om kompletterande försäkringar får en allt större omfattning finns en risk att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ifrågasätts. Premiekollektiv med låg risk kan i så fall välja att skapa egna försäkringar. I längden kan detta leda till en mindre riskdelning samt att vissa grupper får svårt att betala för sitt kompletterande skydd. Kommittén ska därför se över balansen mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och de kompletterande försäkringarna.

Effekterna av förslagen om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna

Kommittén ska beakta att de förslag som lämnas om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna samt på andra områden inte ska medföra en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till de nuvarande försäkringarna. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska kommittén föreslå hur dessa ska finansieras. Kommittén ska i dessa delar beakta internationella överenskommelser.

Förslagets effekter ska även belysas med avseende på varaktig sysselsättning, dess sammansättning (särskilt gällande unga, invandrare, äldre, hel- och deltidsanställda samt företagare), jämviktsarbetslösheten, arbetade timmar, tröskeffekter samt utanförskapet.

För arbetslöshetsförsäkringens del ska kommittén även belysa effekterna av förslagen för arbetslöshetskassorna samt arbetsmarknadens parter.

Sammanfattningsvis ska de samhällsekonomiska konsekvenserna av kommitténs förslag om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna belysas.

Internationella aspekter

Många andra länder har likartade problem med de offentliga trygghetssystemen vid sjukdom och arbetslöshet. Under de senaste åren har det därför genomförts mer eller mindre omfattande förändringar i dessa länders system. Erfarenheterna av dessa förändringar finns dokumenterade bl.a. i jämförande studier av OECD. I projektet *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers* har OECD redovisat dessa erfarenheter. Kommittén ska göra en genomgång av de viktigaste av dessa erfarenheter, såväl positiva som negativa. Kommittén ska analysera, överväga och redovisa i vilka delar det finns anledning att låta det fortsatta utvecklingsarbetet i vårt land inspireras och påverkas av dessa erfarenheter.

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna behöver anpassas för att möta de nya förutsättningar som en ökad internationalisering innebär. Nya regler ska så långt som möjligt utformas så att de främjar den fria rörligheten för personer. Detta är inte minst angeläget i våra gränsområden i Norden där rörligheten är omfattande.

Kommittén ska belysa omfattningen och villkoren för försäkringstillhörigheten för personer som i olika situationer under livet rör sig mellan olika länder och mellan olika försäkringssystem. Kommittén ska analysera och redovisa konsekvenserna av förslagen i förhållande till EG-rätten och till andra internationella åtaganden, t.ex. inom FN/ILO, Europarådet samt bilaterala överenskommelser.

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 ska göra en analys av hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor i ett nordiskt land och arbetar eller studerar i ett annat. Den ska 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 och därigenom påverkar den enskildes försäkringsförhållanden negativt. Kommittén ska särskilt beakta att den enskildes möjligheter på arbetsmarknaden ska behållas eller förstärkas. Kommittén ska i sitt arbete även överväga vilka erfarenheter från andra gränsområden inom EU som kan tillgodogöras.

Transparenta och ändamålsenliga regler

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna har under många år varit föremål för frekventa ändringar, vilket har skapat ett komplicerat och i flera avseenden otydligt regelverk. Det har lett till att en försäkrad kan bli osäker om vilka regler som gäller och därmed vilka rättigheter som finns. Detta är allvarligt eftersom nyttan av en försäkring till stor del består i vetskapen om att man är försäkrad mot en viss risk. För framförallt administrationens del kan också alltför komplicerade och otydliga regler innebära att risken för fel ökar. Delegationen för felaktiga utbetalningar har i sin rapport *Varför blir det fel?* (Rapport 5, maj 2007) bland annat angett att orsakerna till felaktiga utbetalningar skulle kunna vara reglernas utformning. De kan anses vara komplicerade, otydliga och svårkontrollerade. De lämnar dessutom i flera fall ett stort utrymme för bedömningar och förhandlingar, vilket medför variationer i tillämpningen såväl regionalt som mellan handläggare.

Ju mer komplicerade reglerna är desto större blir risken för felaktiga utbetalningar, främst oavsiktliga. Om handläggningen dessutom kräver information som inte är lättillgänglig och tydlig ökar också risken för felaktiga utbetalningar.

Att skapa en försäkring som är robust och relativt lätt att tillämpa kan vara ett effektivt sätt att minska antalet felaktiga utbetalningar, minska de administrativa kostnaderna för alla parter och öka förutsägbarheten för de försäkrade.

Kommittén ska i sitt arbete med de framtida reglerna särskilt eftersträva att de så långt som möjligt utmärks av enkelhet, tydlighet, begriplighet och stabilitet. Nuvarande regler har många gånger tillkommit för att tillgodose krav på ersättning från olika grupper av försäkrade. En genomgripande regelförenkling innebär därför svåra avvägningar mellan sådana särskilda behov och enkla regler. I de fall särskilda regler föreslås ska en analys göras av de eventuella extra kostnader för bl.a. administrationen som ett sådant förslag kan få.

Övrigt

Kommitténs överväganden och förslag ska utgå från ett jämställdhetsperspektiv.

Kommittén ska i sin översyn behandla de av riksdagen uppmärksammade frågorna om bland annat karenstiden i sjukförsäkringen, mer flexibla sjukskrivningsnivåer och sjuklöneperioden för småföretagare (2005/06:SfU1, 2006/07:SfU1, 2007/08:SfU1, 2008/09:SfU1 och 2009/10/SfU1).

I sitt arbete bör kommittén ta del av tidigare utredningar, och då särskilt:

- En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Förmån efter inkomst (SOU 1997:85)
- Beräkningsunderlag för dagersättning (Ds 1999:19)
- Rehabilitering till arbete (SOU 2000:78)
- Samordning och regress. Ersättning vid personskada (SOU 2002:1)
- Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002:5)
- Sjukpenninggrundande inkomst (SOU 2003:50)
- Sjukskrivning – orsaker, konsekvenser och praxis. En systematisk litteraturöversikt. Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) 2003
- Mera försäkring och mera arbete (SOU 2006:86)

- Trygghetssystemen för företagare (SOU 2008:89)
- Brist på brådska – en översyn av aktivitetsersättningen (SOU 2008:102)
- Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28)
- Gränslandet mellan sjukdom och arbete (SOU 2009:89)
- Se medborgarna - för bättre offentlig service (SOU 2009:92)

Kommittén ska även beakta regeringens proposition Beskattning av statligt anställda under utlandsstationering (prop. 2005/06:19) där frågan om försäkringsskyddet för medföljare vid återkomsten till Sverige efter en utlandsvistelse behandlas samt riksdagens ställningstagande till den propositionen (utskottsbetänkandet 2005/06:SkU6 med utrikesutskottets yttrande 2005/06:UU2Y).

I arbetet med arbetslöshetsförsäkringen bör kommittén särskilt ta del av följande utredningar:

- En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (SOU 1996:150)
- Kontrakt för arbete - rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1999:58)
- Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:54)

I arbetet med ekonomiskt bistånd bör kommittén ta del av betänkandet Från socialbidrag till arbete (SOU 2007:2).

Kommittén bör vidare utreda frågan om familjehemsföräldrars villkor inom socialförsäkringen, vilket aviserats i regeringens proposition Utvecklingen av den sociala barn- och ungdomsvården m.m. (prop. 2006/07:129).

Kommitténs arbetsformer

Med hänsyn till avtalsförsäkringarnas viktiga roll för försäkringarnas funktionssätt ska kommittén i sitt arbete eftersträva ett brett samarbete med arbetsmarknadens parter och övriga berörda organisationer, exempelvis företrädare för försäkringsbranschen och studerandeorganisationer. Samarbetet med arbetsmarknadens parter ska ske i form av en referensgrupp som är underställd kommittén.

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen och Socialstyrelsen ska bistå kommittén.

Kommittén ska samråda med Månadsuppgiftsutredningen (S 2009:08).

Mot bakgrund av det stora behovet av vetenskaplig kunskap på området bör det knytas forskare till kommittén.

Redovisning av uppdraget

Kommittén ska senast den 15 september 2011 redovisa ett förslag till nya regler för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst baserad på historiska (faktiska) inkomster.

Kommittén ska senast den 15 november 2011 redovisa en analys av hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor och arbetar eller studerar i olika nordiska länder och vilka möjligheter som finns och vilka konsekvenser det skulle medföra att göra anpassningar i förhållande till dessa länders system. Kommittén ska även redovisa vilka erfarenheter som finns från andra gränsområden i EU i liknande frågor.

Kommitténs arbete ska slutredovisas i sin helhet senast den 15 maj 2013.

(Socialdepartementet)

Krav på att acceptera erbjudna arbeten i ett annat gränsland

Enligt de allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning i 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, har en sökande rätt till ersättning om den bl.a. är anmäld som arbetsökande på Arbetsförmedlingen, aktivt söker lämpligt arbete och medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med Arbetsförmedlingen. För rätt till ersättning ska också arbetsvillkoret vara uppfyllt och för rätt till inkomstrelaterad ersättning även medlemsvillkoret.

I 11 § ALF anges vissa förutsättning för att ett erbjudet arbete ska anses lämpligt. Om en sökande har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl eller utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat till att anställning inte kommit till stånd, ska dagpenningen sättas ned med 25 procent i 40 ersättningsdagar (nedsättningstid), enligt 45 a § ALF.

Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har i en dom från 2008, RÅ 2008 ref. 45, funnit att det faktum att ett erbjudet arbete var beläget i Norge inte i sig uteslöt att arbetet skulle kunna vara lämpligt i ALF:s mening. Rättsfallet berörde ett beslut av Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa 2003 om nedsättning av dagpenning med 25 procent av ersättningen under 40 ersättningsdagar enligt 45 a § ALF. Som skäl för beslutet angav arbetslöshetskassan bl.a. att den sökande utan godtagbara skäl hade avvisat erbjudande om lämpligt arbete. Den sökande hade i detta fall tackat nej till ett erbjudande om arbete i Norge. Som skäl angav den sökande osäkerhet kring hur allt med Skatteverket och Försäkringskassan skulle ordnas, vilket försäkringsskydd som gäller för arbete i Norge samt personliga förhållanden med små barn.

Regeringsrätten motiverade beslutet bl.a. med att personens bostadsort inte var belägen alltför långt från Norge, som i såväl

språkligt som kulturellt avseende har stora likheter med Sverige, och att många svenskar arbetar i Norge. Att vissa skillnader finns mellan olika länders regelsystem exempelvis när det gäller förmåner som följer av den tillämpliga socialförsäkringslagstiftningen är oundvikligt och varje nackdel som uppkommer till följd av att ett utländskt regelsystem blir tillämpligt innebär inte att det erbjudna arbetet kan anses olämpligt. Regeringsrätten menade vidare att en samlad bedömning bör göras av om de förmåner som det erbjudna arbetet medför är skäligen i förhållande till de förmåner som skulle ha följt av ett likvärdigt arbete i Sverige.

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. Fi.

40. Månadsavgifter – snabbt och enkelt. S.
41. Alkoholserving på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. Ju.
46. FRANS
Framtida regelverk och ansvars-
förhållanden på naturgasmarknaden i
Sverige. N.
47. En samlad ekobrottsbekämpning. Ju.
48. Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. S.
49. Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. N.
50. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s
Fud-program 2010. M.
51. Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi,
och samarbete för barnets skull. S.
52. Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäk-
ringen. A.
53. Ny instansordning för va-målen. S.
54. Större ekonomisk trygghet för
förtroendevalda. Rätt till ersättning vid
arbetslöshet. A.
55. Kommunaliserad hemsjukvård. S.
56. Kunskap på djupet – kunskapsunderlag
för havsplanering. M.
57. En bättre arbetsmiljö genom effektivare
sanktioner. A.
58. Skolans dokument – insyn och sekretess.
U.
59. Spara i goda tider
– för en stabil kommunal verksamhet
+ Bilagedel. Fi.
60. Ett nationellt kunskapscentrum
för arbetsmiljö
– behov och förutsättningar. A.
61. Vanvård i social barnavård. Slutrapport. S.
62. Underhållsansvaret för statens renskötsel-
anläggningar. L.
63. Framgångsrik företagshälsovård
– möjligheter och metoder. S.
64. Asylsökande ensamkommande barn.
En översyn av mottagandet. Ju.
65. Statens roll i framtidens vård- och
omsorgssystem – en kartläggning. S.
66. Sveriges internationella engagemang på
narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. S.
67. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt – vägen till effektivare
e-förvaltning. N.
68. Rörelse reglering för försäkring och
tjänstepension. Del 1 + 2. Fi.
69. Olagligt statsstöd. N.
70. Sänkt moms på vissa tjänster? Fi.
71. Utlämning. Del I + II. Ju.
72. Gymnasial lärlingsutbildning
– med fokus på kvalitet! Hur stärker vi
kvaliteten i gymnasial lärlingsutbildning?
U.
73. På jakt efter den goda affären
– analys och erfarenheter av den offentliga
upphandlingen. S.
74. I gränslandet
Social trygghet vid gränsarbete i Norden. S.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framåtblick. [28]
En ny upphovsrättslag. [32]
En reformerad domstolslagstiftning. [42]
Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. [45]
En samlad ekobrottsbekämpning. [47]
Asylsökande ensamkommande barn.
En översyn av mottagandet. [64]
Utlämning. Del I + II. [71]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]
Forskning och utveckling samt försvarslogistik
– i det reformerade försvaret. [36]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]

- Bättre insatser vid missbruk och beroende –
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]
Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]
Alkoholservering på särskilda boenden. [41]
Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. [48]
Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och
samarbete för barnets skull. [51]
Ny instansordning för va-målen. [53]
Kommunaliserad hemsjukvård. [55]
Vanvård i social barnavård. Slutrapport. [61]
Framgångsrik företagshälsovård
– möjligheter och metoder. [63]
Statens roll i framtidens vård- och omsorgs-
system – en kartläggning. [65]
Sveriges internationella engagemang på
narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. [66]
På jakt efter den goda affären
– analys och erfarenheter av den offentliga
upphandlingen. [73]
I gränslandet
Social trygghet vid gränsarbete i Norden.
[74]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den
kommunala utjämningen + Bilagor. [39]
Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. [43]
Spara i goda tider – för en stabil kommunal
verksamhet + Bilagedel. [59]
Rörelse reglering för försäkring och
tjänstepension. Del 1 + 2. [68]
Sänkt moms på vissa tjänster? [70]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inläring. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör
specialskolans målgrupp. [30]
Rapportera, anmäla och avhjälpa missför-
hållanden – för barns och elevers bästa. [33]
Skolans dokument – insyn och sekretess. [58]
Gymnasial lärlingsutbildning – med fokus
på kvalitet! Hur stärker vi kvaliteten i
gymnasial lärlingsutbildning? [72]

Landsbygdsdepartementet

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]
Underhållsansvaret för statens
renskötselplaneringar. [62]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]
Etappmål i miljömålssystemet. [34]
Rovdjurens bevarandestatus. [37]
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-
program 2010. [50].
Kunskap på djupet
– kunskapsunderlag för havsplanering. [56]

Näringsdepartementet

- Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt. – En bit på väg. [27]
Fjärrvärme i konkurrens. [44]
FRANS
Framtida regelverk och ansvarsförhållanden
på naturgasmarknaden i Sverige. [46]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. [49]

Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning.
[67]

Olagligt statsstöd. [69]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]
Samlat, genomtänkt och uthålligt?
En utvärdering av regeringens nationella
handlingsplan för mänskliga rättigheter
2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punkt-
skrift. [29]
Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen.
[52]
Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda.
Rätt till ersättning vid arbetslöshet. [54]
En bättre arbetsmiljö genom effektivare
sanktioner. [57]
Ett nationellt kunskapscentrum
för arbetsmiljö
– behov och förutsättningar. [60]