INSPEKTIONEN FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGEN

Rapport 2015:11

Intyg om socialförsäkrings-tillhörighet

och den fria rörligheten inom EU

isf INSPEKTIONEN FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGEN

Rapport 2015:11

Intyg om socialförsäkrings-tillhörighet

och den fria rörligheten inom EU

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2015

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Systemtillsyn innebär att granska om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Effektivitetsgranskning innebär att granska om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2015

ISBN: 978-91-88098-11-05

Innehåll

Generaldirektörens förord 5
Sammanfattning 7
Summary 11
1 Inledning 13
1.1 Syfte och frågor 15
1.2 Metod 16
2 EU och den fria rörligheten 19
2.1 Några grundläggande principer och begrepp 19
2.2 Administrativt samarbete inom EU 25
3 Lagvalsregler om utsändning och arbete i flera medlemsstater 31
3.1 Utsändning (artikel 12) 32
3.2 Arbete i två eller flera medlemsstater (artikel 13) 36
4 Arbetskraftsrörlighet i praktiken 39
4.1 Gränsarbete i Norden 39
4.2 Arbetskraftsrörlighet inom EU 40
4.3 Arbetskraftsrörlighet från Sverige 41
4.4 Arbetskraftsrörlighet till Sverige 43
5 Anmälan om utstationering i Sverige 47
5.1 Arbetsmiljöverkets roll 47
5.2 Anmälningar om utstationering 50
6 Utfärdande av intyg om socialförsäkringstillhörighet 55
6.1 Försäkringskassans roll 55
6.2 Utfärdande av A1-intyg 57
7 Mottagande av intyg om socialförsäkringstillhörighet 63

7.1 Försäkringskassans roll 63
7.2 Mottagande av A1-intyg 63
7.3 Sociala avgifter 65
7.4 Intjänande av pensionsrätter 71
8 Myndigheternas utmaningar 75
8.1 Utstationerades arbetsvillkor i Sverige 75
8.2 Försäkringstillhörighet 78
8.3 Utfärdande av A1-intyg 80
8.4 Mottagande av A1-intyg från annan medlemsstat 85
9 Diskussion och slutsatser 91
9.1 Behov av ökat informationsutbyte 91
9.2 Behov av förbättrat kunskapsunderlag 92
9.3 Behov av förbättrad samordning 94
9.4 Möjliga konsekvenser av dagens problem 97
Referenser 99
Figurförteckning 103
Bilaga 105

Generaldirektörens förord

När personer i ett EU- eller EES-land nyttjar friheten att arbeta i ett annat land i Europa är det viktigt att deras socialförsäkringstillhörighet är klarlagd så att de inte förlorar rätten till förmåner, eller för den delen att de inte får rätt till förmåner från flera medlemsstater för samma arbete.

I Sverige är det Försäkringskassan som beslutar om vilket lands socialförsäkring som ska tillämpas och som hanterar intyg om socialförsäkringstillhörighet. Skatteverkets och Pensionsmyndighetens verksamheter påverkas av hanteringen av intygen eftersom ett beslut om försäkringstillhörighet är viktigt för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag på skatteområdet och pensionsområdet på ett korrekt sätt.

Rapporten belyser svårigheter som finns i hanteringen av dessa intyg. Det är en utmaning för Sverige och svenska myndigheter att hantera arbetstagare och egenföretagare som rör sig över landets gränser och ha kontroll över att svensk lagstiftning följs utan att unionsrätten åsidosätts eller den fria rörligheten hindras. För att säkerställa att Sverige uppfyller sina åtaganden behövs ett ökat informationsutbyte myndigheter emellan, förbättrat kunskapsunderlag och förbättrad samordning.

Rapporten är skriven av Susanne Eriksson (projektledare), Helena Höög, Marie Jakobsson Randers och Charlotta Örn. I arbetet med rapporten har även Helena Persson–Schill och Elin Carlström deltagit.

Stockholm i november 2015

Catarina Eklundh Ahlgren

Sammanfattning

När personer nyttjar friheten att arbeta inom Europeiska unionen (EU) är det viktigt att kunna fastställa deras socialförsäkringstillhörighet så att de inte förlorar rätten till förmåner eller omfattas av flera medlemsstaters socialförsäkring för samma arbete. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har därför på uppdrag av regeringen kartlagt och analyserat tillämpningen av några av de unionsrättsliga lagvalsreglerna vid gränsöverskridande arbete inom EU.

I unionsrätten finns bestämmelser om utsändning och arbete i flera medlemsstater som möjliggör för anställda och egenföretagare att fortsätta att omfattas av sin stats lagstiftning när de temporärt arbetar i andra medlemsstater. Därmed blir det lättare för företag att använda sig av den fria rörligheten i praktiken.

I Sverige är det Försäkringskassan som är behörig institution att besluta om lagval och hantera intyg om socialförsäkringstillhörighet. Skatteverkets och Pensionsmyndighetens verksamheter påverkas av hanteringen av intygen eftersom ett beslut om försäkringstillhörighet är viktigt för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag på skatteområdet och pensionsområdet på ett korrekt sätt. I rapporten berörs också Arbetsmiljöverket, som är förbindelsekontor vid utstationering av arbetstagare till Sverige.

Granskningen visar att det finns utrymme för förbättringar när det gäller Försäkringskassans hantering av intyg om socialförsäkringstillhörighet. Det gäller särskilt inkommande intyg från andra medlemsstater. Försäkringskassans nuvarande rutiner med manuell hantering innebär att myndigheten har ytterst begränsade möjligheter att vid behov ta fram ett arkiverat intyg om socialförsäkringstillhörighet. Avsaknaden av digital registrering medför att Försäkringskassan varken kan följa upp eller ifrågasätta enskilda intyg i ärenden som rör utsända arbetstagare och egenföretagare i Sverige. Rapporten visar att

Försäkringskassans ansvar i rollen som behörig institution behöver förtydligas och att syftet med hanteringen av inkommande intyg från andra medlemsstater måste klargöras.

Rapporten belyser svårigheter som kan finnas med att säkerställa att Sverige uppfyller sina åtaganden gentemot EU. En svårighet är att bedöma de rättsliga konsekvenserna vid avsaknad av ett intyg om socialförsäkringstillhörighet i ärenden hos Skatteverket som gäller sociala avgifter. Det är också oklart var gränsen går mellan å ena sidan individens ansvar för att bistå med information och å andra sidan myndigheternas utredningsplikt enligt nationell rätt och unionsrätten. Frågorna är praktiskt viktiga och aktualiseras i de fall en person uppger sig ha sänt ett intyg om socialförsäkringstillhörighet till Sverige, men berörda myndigheter inte har fått tillgång till intyget.

Granskningen visar att behovet av utökad samverkan mellan strategiska myndigheter i denna typ av situationer behöver utredas och hinder i form av exempelvis sekretessbestämmelser måste ses över. Det gäller såväl informationsutbyte på individnivå, som formerna för mer strategisk samverkan.

En utmaning för Sverige och svenska myndigheter när det gäller hanteringen av gränsöverskridande arbetstagare och egenföretagare i Sverige är att ha kontroll över att svensk lagstiftning följs utan att unionsrätten åsidosätts eller den fria rörligheten hindras. Det betyder att Sverige måste ge sina myndigheter förutsättningar för att kunna balansera dessa krav.

Under granskningen har det också framkommit att svårigheter när det gäller hantering av intyg om socialförsäkringstillhörighet inte är ett problem som är begränsat till Sverige. Det finns därför anledning att ställa problemen med hanteringen i relation till det fördröjda europeiska systemet för digital informationshantering, EESSI. Det är inte otänkbart att en del av dessa problem, men också oklarheter kring uttag av sociala avgifter, hade kunnat undvikas om EESSI hade varit i bruk och de elektroniska intygen hade varit åtkomliga för alla berörda myndigheter. Det behövs dessutom en allmän diskussion inom EU och med de olika medlemsstaterna om hur och i vilken utsträckning EU:s uppsatta kriterier ska kontrolleras vid utfärdande av intyg innan en person sänds ut till en annan medlemsstat.

Ytterligare en utmaning för Sverige och svenska myndigheter är att säkerställa att de arbetstagare som är utstationerade i Sverige omfattas

av det skydd och de rättigheter som följer av unionsrätten. Utländska arbetsgivare är nämligen skyldiga att följa arbetslandets lag och tillämpa svenska bestämmelser när det gäller exempelvis arbetstider, semesterrätt, föräldraledighet och säkerhet på arbetsplatsen.

I Sverige, såväl som i övriga nordiska länder, har en periodvis intensiv debatt förts kring utländska företag som konkurrerar med inhemska företag genom att erbjuda sina anställda lägre löner och tillämpa arbets- och anställningsvillkor som inte överensstämmer med inhemsk standard. Granskningen visar att det behövs bättre kunskapsunderlag för att kunna ta ställning till om Sverige och svenska myndigheter uppfyller sina åtaganden när det gäller utstationerade arbetstagare och studera effekter av utstationering. Statistiken i Sverige är inte tillräckligt utbyggd och inte heller utformad på ett sådant sätt att det går att följa upp och bedöma samhällseffekter av utökad utstationering i Sverige.

Summary

Posting of workers and applicable social security legislation within the EU

The Swedish Social Insurance Inspectorate (Inspektionen för social-försäkringen, ISF) is an independent supervisory agency for the Swedish social insurance system. The objectives of the agency are to strengthen compliance with legislation and other statutes, and to improve the efficiency of the social insurance system through system supervision and efficiency analysis and evaluation.

The ISF's work is mainly conducted on a project basis and is commissioned by the Government or initiated autonomously by the agency. This report has been commissioned by the Government.

Background

The freedom of movement for workers within the European Union (EU) entitles an employer in one member state to, on a temporary basis, send an employee to work in another member state. The regulations on posting of workers and persons working in two or more member states are of importance for the establishment of which country's law that should apply regarding social security. The rules are designed to ensure that the social security legislation of only one member state is applicable at any given time. The rules are also designed to prevent the risk of workers losing benefits they are entitled to.

Objectives and methods

The ISF has been commissioned by the Government to identify and analyze the implementation of the legislation regarding posting of workers and persons working in two or more member states within the EU.

The study has mainly been carried out through document analysis and interviews with representatives from The Swedish Social Insurance Agency.

Findings

The report shows that the administration of the *Portable document A1* needs to be improved. The Portable document A1 is a certification of which country's law that applies for a worker regarding social security. The lack of electronic registration, on a national level as well as on an EU level, makes it difficult for The Swedish Social Insurance Agency to follow up and question specific cases regarding posting of workers.

Another area that needs to be put in focus is how the Swedish public authorities can improve the monitoring of the Swedish legislation being enforced by workers and at the same time not interfering with the regulations within the EU. Furthermore, it is also important to ensure that posted workers in Sweden are protected by Swedish legislation in accordance with the Work environment act.

The report shows that there is a requirement on evaluating the need of increased cooperation amongst the concerned public authorities in Sweden regarding posting of workers and persons working in two or more member states. Any impediments, for example regarding secrecy provisions, needs to be reviewed. Furthermore, the role and responsibility of The Swedish Social Insurance Agency as the Swedish competent institution needs clarification in regard to other Swedish agencies that are not competent institutions.

1 Inledning

Regeringen har gett Inspektionen för socialförskringen (ISF) i uppdrag att kartlägga och analysera tillämpningen av några unionsrättsliga lagvalsregler för arbetstagare och egenföretagare i gränsöverskridande situationer inom Europeiska unionen (EU).

I förordning 883/2004,[1] som handlar om samordning av de sociala trygghetssystemen, finns bestämmelser i artikel 12 (utsändning) och 13 (arbete i flera medlemsstater) om vilket lands lagstiftning om social trygghet som ska tillämpas vid gränsöverskridande arbete i medlemsstaterna.[2] Situationen när en arbetsgivare i en medlemsstat med stöd av artikel 12 sänder ut en anställd[3] för att arbeta i en annan medlemsstat brukar kallas *utstationering av arbetstagare*.[4]

EU:s lagstiftning om samordning av de sociala trygghetssystemen innebär inte att de ersätter de nationella systemen. I medlemsstaternas nationella lagstiftningar regleras villkor för berättigande, nivån på förmånerna och vilka som omfattas av trygghetssystemen.

Inom EU används ett särskilt dokument för att intyga vilken medlemsstats socialförsäkringslagstiftning en person ska omfattas av, *intyg om socialförsäkringstillhörighet* (A1-intyg).[5] I denna rapport

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april om samordning av de sociala trygghetssystemen (EGTY L 166, 30.4.2004, s.1). Förordningen kallas i denna rapport för förordning 883/2004.

[2] Se också 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 (EGT L 284, 30.10.2009. s.1). Förordningen kallas i denna rapport för tillämpningsförordningen.

[3] Egenföretagare kan också med stöd av artikel 12 sända ut sig själva till en annan medlemsstat.

[4] Europeiska unionen: *Praktisk vägledning, lagstiftningen som gäller för anställda i Europeiska unionen (EU), Europeiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz,* s. 6.

[5] Intyg om tillämplig lagstiftning utfärdas på blankett A1 (tidigare E101). I denna rapport kallas sådana *intyg om socialförsäkringstillhörighet* (*A1-intyg).*

avses med socialförsäkringstillhörighet att en person omfattas av en medlemsstats socialförsäkringslagstiftning.[6]

I Sverige är det Försäkringskassan som är behörig institution för att fastställa tillämplig lagstiftning och som ansvarar för att utfärda och ta emot A1-intyg vid gränsöverskridande arbete inom EU. Rapportens fokus ligger på myndighetens arbete med att ta emot och utfärda dessa intyg. Skatteverket och Pensionsmyndigheten är myndigheter vars verksamhet påverkas av hanteringen av intygen eftersom ett beslut om socialförsäkringstillhörighet[7] är viktigt för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppdrag på ett korrekt sätt, vilket rapporten belyser.

Rapporten innehåller en redogörelse för den praktiska hanteringen av A1-intyg och möjligheterna att följa upp enskilda ärenden. Vidare beskrivs de svenska myndigheternas samarbete och kommunikation sinsemellan och i förhållande till myndigheter i andra medlemsstater[8] i frågor som rör försäkringstillhörighet.

I rapporten berörs också Arbetsmiljöverket som utövar tillsyn på arbetsmiljöområdet och som är förbindelsekontor vid utstationering av arbetstagare till Sverige. Utländska arbetsgivare är skyldiga att anmäla utstationering till Arbetsmiljöverket och i myndighetens ansvar ingår att utveckla och förvalta ett register över sådana anmälningar.[9]

Rapporten pekar på möjliga konsekvenser av brister i administrationen av A1-intyg och hanteringen av personer i gränsöverskridande situationer. Den problematik som kan uppstå vid utstationering av arbetstagare inom EU och vad det innebär för Sveriges del diskuteras också.

[6] Förordning 883/2004 pekar ut vilken medlemsstats lagstiftning som är tillämplig, men det är alltid medlemsstatens nationella lagstiftning som avgör vem som uppfyller villkoren för att omfattas av försäkringen och har rätt till förmåner.
[7] Med ett beslut om socialförsäkringstillhörighet avses alltså ett beslut om vilken stats socialförsäkringslagstiftning en individ ska omfattas av.
[8] Begreppet ”medlemsstat” avser i denna rapport också EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein samt Schweiz, vid sidan av EU:s medlemsländer.
[9] Från den 1 juli 2013 måste utländska arbetsgivare anmäla utstationering och en kontaktperson till ett register i Sverige.

Under arbetets gång har ISF haft möten och informationsutbyte med *Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet* (S 2014:17) som har i uppdrag att göra en bredare översyn av regelverket med avseende på försäkringstillhörighet.[10]

1.1 Syfte och frågor

Syftet med denna granskning är att kartlägga och analysera Försäkringskassans hantering av A1-intyg och myndighetens tillämpning av artikel 12 och 13 i förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen för arbetstagare och egenföretagare som rör sig över gränserna inom EU[11].

Följande frågor har undersökts:

- Hur ser Försäkringskassans hantering ut när det gäller utfärdande av A1-intyg vid tillämpningen av artikel 12 (utsändning) och 13 (arbete i flera medlemsstater) med avseende på arbetstagare och egenföretagare *från* Sverige?
- Hur ser Försäkringskassans och Arbetsmiljöverkets förfarande ut vid utstationering av arbetstagare och egenföretagare *till* Sverige?
- Hur ser samarbetet och kommunikationen ut både mellan berörda myndigheter i Sverige och i förhållande till myndigheter i andra medlemsstater?

Områden där det finns utrymme för förbättrade nationella rutiner och en utökad samverkan mellan Försäkringskassan, Skatteverket, Pensionsmyndigheten och Arbetsmiljöverket har studerats.

[10] Utredningen har i uppdrag att ta fram ett nytt regelverk avseende försäkringstillhörighet som skapar goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet samt en effektiv och rättssäker myndighetsadministration.

[11] I denna rapport kallas dessa arbetstagare och egenföretagare som ett samlingsbegrepp ibland för *arbetskraft*.

1.2 Metod

Intervjuer har genomförts på Försäkringskassan, Skatteverket, Pensionsmyndigheten och Arbetsmiljöverket för att få ökade kunskaper om:

- Försäkringskassans hantering av A1-intyg
- på vilket sätt Skatteverket och Pensionsmyndigheten berörs av Försäkringskassans lagvalsbeslut
- Arbetsmiljöverkets uppdrag att ta emot anmälningar om arbetstagare som är utstationerade i Sverige.

Studier av de berörda myndigheternas styr- och stöddokument såsom processbeskrivningar, handledningar och vägledningar, har genomförts. ISF har dessutom tagit del av myndigheternas egna analyser och rapporter på området. Inför intervjuerna har ISF inhämtat, alternativt efterfrågat, befintliga dokument som rör myndigheternas internationella ärenden och som har bäring på försäkringstillhörighet och är relevanta för granskningen. Dokumentstudierna har legat till grund för intervjuerna.

Sammanlagt har ett trettiotal personer intervjuats och intervjuernas längd har varierat mellan cirka 1–1½ timme. Samtliga intervjuer har spelats in och transkriberats, med undantag för intervjuerna på Arbetsmiljöverket som dokumenterades genom anteckningar.

Försäkringskassan

På Försäkringskassan genomfördes gruppintervjuer med handläggare som hanterar ärenden som rör försäkringstillhörighet. Specialister och verksamhetsutvecklare inom området försäkringstillhörighet intervjuades enskilt och i par. Dessutom genomfördes kompletterande en gruppintervju med två jurister och en verksamhetsutvecklare.

Syftet med intervjuerna var att få information om hur hanteringen går till vid utfärdande respektive mottagande av A1-intyg från andra medlemsstater.

Skatteverket

På Skatteverket har en gruppintervju genomförts med representanter från myndigheten bestående av en verksamhetsutvecklare på det internationella området, en expert och en statistiker.

Syftet var att öka kunskapen om Skatteverkets hantering av uttag av sociala avgifter från egenföretagare och företag i gränsöverskridande situationer, med beaktande av de berörda arbetstagarnas försäkringstillhörighet och med särskilt fokus på betydelsen av A1-intyg.

Pensionsmyndigheten

På Pensionsmyndigheten genomfördes en gruppintervju med en jurist och specialist, verksamhetsutvecklare, myndighetens utvecklingschef samt samordnaren för myndighetens EU-team.

Syftet med gruppintervjun var att få insikt i Pensionsmyndighetens bild av problem och utmaningar när det gäller administreringen av pensioner till personer som under sina intjänandeår har arbetat i andra medlemsstater respektive EU-medborgare som arbetat i Sverige under sina intjänandeår.

Arbetsmiljöverket

På Arbetsmiljöverket har en gruppintervju genomförts med jurister, en projektledare för projekt om ”grå företag” och en representant för Arbetsmiljöverkets inspektionsavdelning. Enskild intervju har hållits med chefen för Arbetsmiljöverkets svarstjänst som också är systemägare för myndighetens utstationeringsregister.

Syftet med intervjuerna var att öka kunskaperna om myndighetens hantering av utländska företags anmälningar om utstationering till utstationeringsregistret samt få en bild av hur Arbetsmiljöverket ser på sin nya roll som förbindelsekontor för utstationering av arbetstagare i Sverige.

Statistik

I samband med kartläggningen av svenska myndigheters hantering av A1-intyg har ISF sammanställt statistik över gränsöverskridande arbetskraft till och från Sverige för att skapa en kvantitativ bild av

de flöden som fångas upp av myndigheterna. Det gäller dels antal utfärdade A1-intyg av Försäkringskassan, dels antal anmälda utstationeringar från utländska företag hos Arbetsmiljöverket. I detta arbete har ISF använt statistiska uppgifter från medlemsstaterna som har sammanställts av Europeiska kommissionen. På nationell nivå har ISF tagit del av statistik från Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket.

Statistiken som redovisas i denna rapport ger i första hand en bild av proportioner och aktuella trender samt vilka de berörda branscherna och medlemsstaterna är när det gäller flöden av gränsöverskridande arbetskraft till och från Sverige. I övrigt är osäkerheten kring volymerna av sådan arbetskraft och av företag som tillhandahåller arbetskraften betydande.

2 EU och den fria rörligheten

De senaste decenniernas ökade globalisering i kombination med förändrade migrations- och rörlighetsmönster inom EU, ställer nya krav på socialförsäkringen och samordningen av olika trygghetssystem. När personer utnyttjar friheten att arbeta inom en annan medlemsstats territorium är det viktigt att kunna fastställa deras försäkringstillhörighet så att de inte förlorar sin socialförsäkring, går miste om intjänade rättigheter eller omfattas av flera medlemsstaters socialförsäkring samtidigt. Det skulle kunna innebära allvarliga hinder mot den fria rörligheten.

Den ökade rörligheten inom Europa medför samtidigt stora utmaningar för medlemsstaterna. För att ramverket kring den fria rörligheten ska kunna omsättas i praktiken krävs ett effektivt samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter och institutioner.

2.1 Några grundläggande principer och begrepp

Inom unionsrätten finns det några grundläggande principer och regler om lagval för socialförsäkringstillhörighet. Syftet är att skapa reella förutsättningar för människor att kunna leva och arbeta över gränserna i hela EU. *Fri rörlighet*[12] *för arbetstagare* är en av de grundläggande fri och rättigheterna inom EU. *Frihet att tillhandahålla tjänst*er[13] är en annan angränsande princip. Principerna innebär att medlemstaternas medborgare har möjlighet att bo, arbeta, studera

[12] Artikel 45 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt. Fördraget kallas i denna rapport FEUF.
[13] Friheten att tillhandahålla tjänster regleras i artiklarna 56–62 i FEUF.

och tillhandahålla tjänster inom EU. Den fria rörligheten får endast begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.[14] EU-medborgares rätt att vistas tillfälligt eller permanent i en annan medlemsstat regleras i rörlighetsdirektivet.[15]

Principen om den fria rörligheten och gränsöverskridande arbetskraft är dock inte okontroversiell hos allmänheten i Europa. Den tidigare EU-kommissionären professor Mario Monti belyser i sin rapport till Europeiska kommissionen, *A New Strategy for the Single Market*, det svala förhållningssätt gentemot fri rörlighet som karakteriserar den allmänna opinionen i Europa. Han konstaterar att den kyliga attityden inte varierar nämnvärt hos befolkningen mellan nya och gamla medlemsstater. Monti lyfter också fram att oron för effekterna av fri rörlighet i Europa står i stark kontrast till hur låg rörligheten faktiskt är i praktiken. Endast någon enstaka procent av Europas befolkning bor i en annan medlemsstat än den som motsvarar deras nationalitet.

> ”A large proportion of the European public – as shown by the debates on the enlargement and on the ratification of the Constitutional and Lisbon Treaties – are concerned that labour migration drives down wages, takes jobs away from local workers and becomes a burden on the social security system. In stark contrast, Europe is an area of low mobility. Today only 2.3% of Europeans live in a Member State different from that of their nationality. In a federal system and a unified economy as the United States, the proportion of US citizens changing States in the same year is about three times higher. //
>
> Moreover, Eurobarometer surveys show that the majority of Europeans are not interested or see too many obstacles in working elsewhere in the EU. This cold attitude to mobility does not vary substantially between old and new Member States.”.[16]

Balansen mellan de ekonomiska friheterna och arbetstagares rättigheter problematiseras i rapporten. Monti framhåller bland annat vikten av att komma tillrätta med så kallade brevlådeföretag som utnyttjar utstationering för att kringgå lagstiftningen.[17]

---

[14] Artikel 45.3 och 46 i FEUF.
[15] Europaparlamentets och rådets direktiv nr 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Det har genomförts i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97).
[16] Monti (2010).
[17] Ibid.

Den fria rörligheten och förbudet mot diskriminering

Artikel 45 i FEUF anger att fri rörlighet innebär att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas när det gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

Direktiv 2014/54/EU gör det lättare att tillgodose arbetstagarnas rättigheter i samband med fri rörlighet för arbetstagare och innehåller bestämmelser som ska underlätta en enhetlig tillämpning och efterlevnad i praktiken av de rättigheter som följer av artikel 45 i FEUF.[18]

I förordning 492/2011[19] stadgas vidare att *likabehandlingsprincipen* bland annat gäller tillgång till arbetsmarknaden, anställnings- och arbetsvillkor, tillgång till sociala förmåner och skatteförmåner.[20]

Den fria rörligheten och medlemsstaternas sociala trygghetssystem

Socialförsäkringar och skatter är områden där medlemsstaterna inte har velat lämna över lagstiftningskompetensen till EU.[21] Det restriktiva förhållningssättet är en naturlig följd av olikheterna i utformningen av de sociala trygghetssystemen och i skattesystemen. Dessutom ingår inte socialförsäkringar i EU-fördragen som ett självständigt kompetensområde som medlemsstaterna har överlåtit till EU att lagstifta om på mellanstatlig nivå. Däremot kan EU sägas ha en indirekt kompetens på detta område genom principen om fri rörlighet och EU:s gemensamma socialpolitik. Medlemsstaternas suveränitet över utformningen av sina socialförsäkringssystem får alltså inte innebära att den fria rörligheten inom EU begränsas.

[18] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/54/EU av den 16 april om åtgärder som underlättar utövandet av arbetstagares rättigheter i samband med fri rörlighet för arbetstagare.
[19] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.
[20] Artikel 7 i förordning 492/2011.
[21] Jämför artiklarna 42 och 251 i FEUF om begränsningar i möjligheten för överstatlig lagstiftning på dessa områden.

Den fria rörligheten och lagvalsreglerna i förordning 883/2004

De nationella socialförsäkringssystemen är sällan anpassade för gränsöverskridande situationer. Det är vanligt att de nationella systemen bygger på att förmånstagaren bor eller arbetar i medlemsstaten, det vill säga att de utgår från *territorialprincipen*. De nationella socialförsäkringssystem som är uppbyggda på territorialprincipen kan ge upphov till såväl negativa som positiva lagkonflikter. Tanken är att en gränsöverskridande EU-medborgare[22] varken ska påverkas negativt genom att förlora intjänade rättigheter och behöva betala dubbla sociala avgifter eller positivt genom att bli ”dubbelförsäkrad” och få ersättningar från flera stater samtidigt.

För att underlätta och främja den fria rörligheten i Europa har man därför valt att försöka samordna de nationella systemen för social trygghet genom att införa förordning 883/2004, som bland annat innehåller lagvalsregler för att kunna fastställa försäkringstillhörighet för personer som rör sig över gränserna inom EU.

En grundläggande princip som styr lagvalsreglerna är att endast en medlemsstats lagstiftning i taget kan tillämpas. Principen brukar kallas *single state rule* och innebär att en person aldrig kan omfattas av två staters regelverk samtidigt.[23]

I en lagvalssituation är huvudregeln att en gränsöverskridande arbetstagare ska omfattas av arbetslandets lagstiftning oavsett bosättningsland, enligt principen om *lex locis laboris*. I denna rapport aktualiseras två undantag från denna princip: utsändning enligt artikel 12 och arbete i två eller flera medlemsstater enligt artikel 13 i förordning 883/2004.

Syftet med att göra undantag från principen om att arbetstagare ska omfattas av arbetslandets lagstiftning är att underlätta för företag att sända ut arbetstagare för ett temporärt arbete i ett annat land inom EU genom att undvika en onödigt betungande administrativ process som ett byte av tillämplig lagstiftning skulle innebära. Därmed blir det lättare för företag att faktiskt kunna använda sig av den fria rörligheten i praktiken. Begreppen *utsändning* och *utstationering* används

[22] Bestämmelserna i förordning 883/2004 gäller också för utomeuroepiska medborgare som vistas lagligen inom EU.
[23] Artikel 11.1 i förordning 883/2004.

vid ett sådant tillfälligt arbete i en annan medlemsstat. I den meningen är begreppen synonyma och tar sikte på samma situation.

Utsändning är ett begrepp som används på socialförsäkringsområdet. Bestämmelserna om utsändning i förordning 883/2004[24] om utsändning syftar i första hand till att reglera lagvalet när det gäller socialförsäkring samt skyldigheten att betala sociala avgifter.

Utstationering är ett begrepp som främst används i arbetsrättsliga sammanhang. Det regleras i utstationeringsdirektivet[25] och fokuserar på tjänsten som tillhandahålls och det arbetsrättsliga skyddet för arbetstagare då arbetet genomförs.

Begreppens innebörd överlappar varandra men är inte identiska. Det kan därför uppstå situationer när en person anses vara utsänd enligt förordning 883/2004, men inte bedöms vara utstationerad enligt utstationeringsdirektivet och vice versa. Det kan också förekomma att en person som enligt förordning 883/2004 bedöms arbeta i två eller flera medlemsstater, samtidigt kan anses vara utstationerad enligt utstationeringsdirektivet.

Den fria rörligheten och "social dumpning"

I och med att EU utvidgades år 2004 till att omfatta länder i östra Europa har skillnaderna i arbetskraftskostnader mellan EU:s medlemsstater och konsekvenserna av detta i förhållande till den fria rörligheten med gränsöverskridande arbetskraft kommit i fokus. Hos medlemsstater med höga lönenivåer har protester väckts mot att företag som har lägre arbetskraftskostnader bidrar till att snedvrida konkurrensen.

Dessutom bidrar de stora skillnaderna i utformningen av förmåns- och avgiftssystemen till att det skapas incitament för företag att placera sina anställda i medlemsstater som har socialförsäkringssystem med låga sociala avgifter, så kallad *law shopping*. Det kan i sin tur skapa grogrund för *social dumpning*.

[24] I tillämpningsförordning 987/2009 finns kompletterande bestämmelser.

[25] Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 15 maj 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster. Se även Europaparlamentets och rådets direktiv2014/67/EU om tillämpning av utstationeringsdirektivet (tillämpningsdirektivet).

I kölvattnet av ökningen av gränsöverskridande arbete har begreppet social dumpning fått ökad uppmärksamhet och är en del i den politiska och sociala diskursen i Norden och delar av Europa.[26] Det är därför förvånande att detta allmänt spridda begrepp saknar en tydlig definition.

Magdalena Bernaciak, forskare på European Trade Union Institute (ETUI), menar i sitt arbete *Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?* (2012) att det är ett problem att det saknas en definition i den allmänna debatten och i den politiska retoriken som klargör vad som karakteriserar social dumpning. Bernaciak är också kritisk till att debatten många gånger handlar om potentiella, snarare än vederlagda och bevisade faror.[27] Dessutom har Bernaciak i sin forskning funnit att den akademiska diskussionen kring social dumpning har en begränsad empiri som underlag samt att begreppet i den allmänna debatten ibland missbrukas, vilket kan ge upphov till missuppfattningar.[28]

I en nordisk pilotstudie *Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping,* konstateras att social dumpning är ett mångtydigt begrepp och att innehållet varierar beroende på land, bransch, aktör och politisk hemvist.

Den fria rörligheten och utstationeringsdirektivet

Utstationeringsdirektivet antogs år 1996 för att motverka en osund konkurrens inom EU. Direktivet reglerar situationer när en utländsk arbetsgivare sänder en arbetstagare till ett annat land för att tillfälligt utföra ett arbete där (utstationering). Den utsända arbetstagaren omfattas under vissa förutsättningar av den utsändande statens lagstiftning med undantag för regler av mer arbetsrättslig karaktär.

Arbetsvillkoren regleras i utstationeringsdirektivet som innehåller bestämmelser om att arbetslandets lag ska följas när det gäller exempelvis minimilöner, semesterrätt, arbetstider och säkerhet på arbetsplatsen. Direktivet tangerar också förhållanden som har

[26] Det är svårt att spåra ursprunget till begreppet *social dumping*. Goodhart (1998) menar att begreppet är ”as old as the free market itself”.
[27] Bernaciak (2012), s. 17.
[28] Ibid, s. 5.

betydelse för socialförsäkringen, så som rätten till föräldraledighet. Direktivet är ett så kallat minimidirektiv vilket innebär att bestämmelserna inte hindrar arbetsgivare att tillämpa mer förmånliga arbetsvillkor för arbetstagarna.

Ett nytt tillämpningsdirektiv om utstationering antogs av ministerrådet i maj 2014.[29] Det togs fram för att förhindra kringgående och missbruk av bestämmelserna om utstationering och se till att genomförandet av utstationeringsdirektivet förbättras och blir mer enhetligt. Avsikten med tillämpningsdirektivet är att både garantera skyddet för utstationerades rättigheter och att undanröja onödiga hinder för friheten att tillhandahålla tjänster.

I Sverige ska Arbetsmiljöverket se till att företagen följer den svenska arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen genom att tillhandahålla information och utöva tillsyn. Utländska arbetsgivare är också skyldiga att följa svenska bestämmelser i arbetstidslagen, semesterlagen och arbetsmiljölagen.

I övrigt har en EU-medborgare som arbetar i Sverige möjlighet att inom ramen för en arbetstvist om till exempel tillämpning av ett arbetsvillkor åberopa sin rätt till likabehandling, enligt artikel 45 i FEUF och förordning 492/2011. Under tiden som utstationeringen pågår omfattas nämligen arbetstagaren av vissa bestämmelser i utstationeringslandets lagstiftning eller kollektivavtal.

De flesta bestämmelserna som handlar om arbetsvillkor, inklusive regler i utstationeringsdirektivet och i lagen om utstationering, gäller emellertid endast *arbetstagare*. Det betyder att egenföretagare inte täcks av samma skydd när det gäller arbetsvillkor. Motsvarande gäller när svensk arbetskraft är utstationerad i en annan medlemsstat.

2.2 Administrativt samarbete inom EU

Frågan om vilket lands lagstiftning som ska tillämpas i fall med arbetstagare eller egenföretagare som rör sig över gränserna väcks normalt när en enskild EU-medborgare ansöker om en förmån från någon medlemsstat eller när en arbetsgivare eller egenföretagare får

[29] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU (av den 15 maj 2014) om tillämpning av utstationeringsdirektivet.

en begäran att betala in sociala avgifter. För att styra medlemsstaternas agerande i samband med att EU-medborgare rör sig över gränserna har EU-samfundet, utöver ett koordinerande regelverk, inrättat en kommission, *Administrativa kommissionen (AK)*[30], som ska bistå vid samordningen av de sociala trygghetssystemen. I uppdraget ingår bland annat att klargöra problem som är relaterade till tillämpningen och tolkningen av samordningsbestämmelserna i förordning 883/2004 samt att främja god förvaltningspraxis, utbyte av information och samarbete mellan socialförsäkringsadministrationerna i medlemsstaterna. Administrativa kommissionen ger också rekommendationer när det gäller tolkningen av förordningen, i vilken det också finns särskilda regler om samarbete mellan institutioner och enskilda som har utvecklats och förtydligats av kommissionen.[31]

Medlemsstaterna har inte någon möjlighet att själva styra över lagvalsreglerna i förordning 883/2004, utan när en behörig institution i en medlemsstat har beslutat om försäkringstillhörighet för en enskild individ, är andra medlemsstater i princip bundna av lagvalet. Medlemsstaterna har alltså ett långtgående ansvar när det gäller att tillämpa gemenskapens regler korrekt och på motsvarande sätt acceptera andra medlemsstaters utfärdade handlingar. De olika socialförsäkringssystemen innehåller dock betydande principiella skillnader som medför att samordningen ibland är komplicerad. Skillnaderna i utformningen av förmåns- och avgiftssystemen skapar incitament för enskilda medlemsstater att värna om sin ekonomiska bas. Eftersom de situationer som regleras med stöd av lagvalsreglerna ofta är komplexa och tolkningsutrymmet är relativt stort, kan det påverka den enskildas rättssäkerhet. Om medlemsstaterna inte skulle komma överens om tillämplig lagstiftning ska frågan lyftas till Administrativa kommissionen.

[30] AK består av en företrädare för varje EU-land och en företrädare för EU-kommissionen. AK sköter administrativa frågor, tolkar EU-reglerna om samordning av de sociala trygghetssystemen och utvecklar samarbetet mellan EU-länderna. AK:s sammansättning, verksamhet och uppgifter anges i artiklarna 71 och 72 i förordning 883/2004.

[31] Artiklarna 71 och 72 i förordning 884/2004.

Principer för administrativt samarbete

I EU-fördraget finns det en princip om generell skyldighet som innebär att administrativa institutioner ska bistå, respektera och samarbeta med varandra och EU:s institutioner för att implementera unionsrätten, *principen om lojalt samarbete*.[32] Denna princip har successivt blivit allt viktigare inom EU-rätten och gäller också för institutioner på socialförsäkringsområdet. Skyldigheten att samarbeta inom socialförsäkringsadministrationen regleras särskilt i förordningarna 883/2004 och 987/2009, men också i FEUF.

Uppgifter om vilka institutioner som är behöriga då förordningarna 883/2004 och 987/2009 tillämpas finns i EESSI Institutionsdatabas – Register över europeiska socialförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringsinstitutioner. Databasen finns tillgänglig på Europeiska kommissionens webbplats.

Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska kommunicera och lämna alla uppgifter till varandra när det gäller dels åtgärder som vidtas för att tillämpa förordning 883/2004, dels ändringar i lagstiftningen som kan påverka tillämpningen av samordningsförordningen enligt principen *om informationsutbyte*.[33] Det tydliggörs inte i förordningen hur det ska gå till i praktiken, men med hjälp av Administrativa kommissionen utbyts erfarenheter som syftar till att främja god förvaltningspraxis. Inom ramen för samarbetet ska medlemsstaterna informera de andra medlemsstaternas myndigheter om ändringar i den praktiska hanteringen som har betydelse för samordningen av socialförsäkringen.[34]

När en medlemsstats socialförsäkringsadministration får en förfrågan är den skyldig att bistå den andra statens motsvarighet,[35] vilket gör det möjligt för en institution att ta kontakt med motsvarigheten i ett annat land i individuella ärenden. Det innebär att Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten i Sverige kan kontakta motsvarande myndigheter i en annan medlemsstat för att få hjälp med att komplettera information vid handläggningen av ett ärende.

---

[32] Artikel 4(3) EU-fördraget.
[33] Artikel 76 i förordning 883/2004.
[34] Europeiska kommissionen, *praktisk vägledning, lagstiftningen som gäller anställda i Europeiska Unionen, Europeiska Ekonomiska Samarbetsrådet och Schweiz.*
[35] Det framgår av artikel 76 (2) i förordning 883/2004 att medlemsstaterna ska bistå varandra som om de tillämpar sin egen lagstiftning och att det ska vara kostnadsfritt.

Socialförsäkringsadministrationerna i de berörda länderna måste försöka lösa så mycket som möjligt sinsemellan och underlätta för den enskilde. Om det finns information om exempelvis de förmåner som individen uppbär kan en myndighet från en medlemsstat få den informationen från en myndighet i en annan medlemsstat, i stället för att kräva det från individen själv. Den enskilde ska kunna lita på att myndigheterna samarbetar, utbyter information och löser eventuella oklarheter. Ett nära och effektivt samarbete mellan socialförsäkrings-administrationerna gör det lättare för den enskilde som vill utnyttja sina rättigheter.[36]

Om de behöriga institutionerna eller myndigheterna inte kan komma överens om tillämplig lagstiftning får den behöriga myndigheten lämna över frågan till Administrativa kommissionen, som har sex månader på sig att försöka jämka samman ståndpunkterna.[37] För Sveriges del är det Socialdepartementet som överlämnar frågan till Administrativa kommissionen. Under tiden ska den tillämpliga lagstiftningen för den enskilde bestämmas provisoriskt utifrån de prioriteringsregler som är fastställda i lagen.[38]

När det gäller förtroendet för socialförsäkringsadministrationen är det viktigt att informera individerna om deras rättigheter. Enligt principen om god förvaltning är myndigheterna skyldiga att informera och svara på förfrågningar ”inom rimlig tid”, både i förhållande till de andra medlemsstaternas institutioner och gentemot enskilda individer. Det finns inte någon fastställd tidsgräns för vad som ska anses vara rimlig tid i samordningsbestämmelserna, vilket innebär att nationella regler och principer får gälla. I svensk förvaltning gäller att ett ärende för en enskild ska handläggas snabbt, enkelt och billigt, utan att säkerheten eftersätts.[39] Myndigheten kan hämta in uppgifter och andra upplysningar om det behövs. Om uppgifterna omfattas av sekretess gäller denna dock även mellan myndigheter, vilket kan försvåra utbyte av information och annan samverkan mellan myndig-heter i Sverige.

[36] Skäl 2 i förordning 987/2009.
[37] Artikel 6.3 i förordning 987/2009.
[38] Artikel 6.1 i förordning 987/2009.
[39] 6 och 7 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Intyg om socialförsäkringstillhörighet (A1-intyg)

Inom EU används A1-intyget för att intyga vilken medlemstats socialförsäkringslagstiftning en person ska tillhöra. I Sverige är det Försäkringskassan som är behörig institution för att fastställa tillämplig lagstiftning och som ansvarar för att utfärda och ta emot A1-intyg vid gränsöverskridande arbete inom EU.

A1-intyget är en viktig del i det administrativa systemet för det gränsöverskridande arbetet inom EU. Medlemsstaterna och deras socialförsäkringsadministrationer måste godta ett A1-intyg som har utfärdats av en annan medlemsstat. Intyget gäller så länge som den utfärdande staten inte drar tillbaka eller ogiltigförklarar dokumentet.

Intyget är ett bevis på att den behöriga institutionen har fått information om en persons arbetsförhållanden och fattat beslut om vilken medlemsstats socialförsäkring personen ska omfattas av. Intygets höga bevisvärde innebär att det ställs stora krav på medlemsstaternas behöriga institutioner vid handläggningen av dessa ärenden eftersom en omprövning av ett utfärdat intyg kräver extraordinära åtgärder. Om en medlemsstats behöriga institution misstänker felaktigheter eller oriktigheter i ett intyg har den möjlighet att kontakta den institution som har utfärdat det.

Intyg om vilket lands lagstiftning en gränsöverskridande arbetstagare eller egenföretagare ska tillhöra kan också få betydelse vid svenska myndigheters hantering av sociala avgifter och pensioner. För att kunna genomföra sina respektive uppdrag på skatteområdet och pensionsområdet på ett korrekt sätt behöver Skatteverket och Pensionsmyndigheten[40] känna till individens försäkringstillhörighet.

Ska systemet fungera i sin helhet är det viktigt att samarbetet och informationsutbytet fungerar väl mellan de berörda myndigheterna såväl på nationell nivå som inom EU.

[40] Den svenska pension som i framtiden ska betalas ut från staten beror bland annat på hur stor inkomst personen haft under sitt yrkesliv och under vilka perioder personen har omfattas av svensk socialförsäkringslagstiftning.

3 Lagvalsregler om utsändning och arbete i flera medlemsstater

I detta kapitel beskrivs lagvalsreglerna för personer som är utsända till en annan medlemsstat enligt artikel 12 eller som arbetar i två eller flera medlemsstater enligt artikel 13 i förordning 883/2004.

Lagvalsreglerna i förordning 883/2004 pekar ut vilken lagstiftning som ska användas i en gränsöverskridande situation. Förordning 883/2004 ersatte den 1 maj 2010 den äldre förordningen 1408/71[41]. Skälen för att införa den nya samordningsförordningen var att modernisera och förenkla reglerna öka tydligheten i regelverket.[42] En av förändringarna som genomfördes var att möjligheten att samtidigt tillhöra flera medlemsstaters socialförsäkring helt togs bort.

I förordning 883/2004 är huvudregeln att en arbetstagare ska omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där man arbetar. Två undantag från denna regel aktualiseras i den här rapporten. Det är bestämmelserna för den som är utsänd till en annan medlemsstat eller som arbetar i två eller flera medlemsstater enligt artikel 12 respektive 13 i förordningen.[43]

[41] Rådets förordning 1408/71 EEG av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.
[42] Skäl 3 i förordning 883/2004.
[43] Förordningen ska läsas tillsammans med tillämpningsförordning 987/2009 som anger vilka kriterier som måste vara uppfyllda för att en person ska anses vara utsänd respektive utföra arbete i flera medlemsstater. Förordning 465/2012 innehåller i sin tur ändringar i dessa förordningar.

3.1 Utsändning (artikel 12)

Syftet med undantaget från huvudregeln – att arbetslandets lag ska gälla – är att undvika en onödigt betungande administrativ process för att byta den aktuella lagstiftningen under ett uppdrag som endast är tillfälligt.

En person som normalt är verksam som egenföretagare i en medlemsstat kan också sända ut sig själv för att tillfälligt arbeta i en annan medlemsstat. Liknande regler om utsändning gäller för arbetstagare och egenföretagare.

En utsänd arbetstagare ska under vissa förutsättningar fortsätta att omfattas av den utsändande medlemsstatens lagstiftning och undantas från arbetslandets socialförsäkring.[44] En person från Sverige som uppfyller kriterierna för utsändning omfattas alltså av svensk socialförsäkring under den aktuella perioden som utsändningen till den andra staten pågår. Arbetsgivaren, oavsett om denna är svensk eller utländsk, ska under utsändningen betala sociala avgifter till den utsändande staten Sverige.

Förutsättningarna för att en person ska kunna sändas ut för att arbeta i en annan medlemsstat och även i fortsättningen omfattas av det utsändande landets lag, är att personen *arbetar som anställd i en medlemsstat*[45] hos en arbetsgivare som *normalt bedriver sin verksamhet* i den aktuella medlemsstaten. Arbetsgivaren ska dessutom sända ut personen för *att för arbetsgivarens räkning* utföra ett arbete i en annan medlemsstat där arbetet inte förväntas pågå under *längre tid än 24 månader* och personen *inte ersätter någon annan utsänd person.*

En närmare redogörelse för dessa kriterier följer nedan.

[44] Artikel 12 i förordning 883/2004.

[45] Artikel 14 i förordning 987/2009. Se även beslut från administrativa kommissionen, beslut nr A2 av den 12 juni 2009 om tolkningen av artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 när det gäller tillfällig lagstiftning för utsända arbetstagare och egenföretagare som tillfälligt arbetar utanför den behöriga staten, EUT C 106, 24.4.2010, s.5. I det följande kallad *Administrativa kommissionens beslut nr A2.*

Arbetar som anställd i en medlemsstat

Bestämmelserna om utsändning omfattar inte bara tidigare anställda personer på ett företag utan också en person som anställs enbart i syfte att sändas ut till en annan medlemsstat. Ett grundläggande krav är att arbetstagaren *omedelbart innan utsändningen* omfattas av socialförsäkringssystemet i det land där arbetsgivaren är etablerad. En period på en månad har ansetts uppfylla kravet. Det finns inte något krav på att arbetstagaren måste ha utfört ett arbete, utan en person kan också vara försäkrad på grund av bosättning.

En egenföretagare måste ha utövat sin verksamhet under en tid för att omfattas av bestämmelserna om utsändning, där en tidsperiod på två månader anses uppfylla kravet.[46]

Bedriver normalt sin verksamhet i den utsändande staten

För att uppfylla förutsättningen att det utsändande företaget *normalt bedriva verksamhet* i den utsändande staten ska verksamheten ha en betydande omfattning. Det räcker inte med att det endast är en administrativ verksamhet som bedrivs i den utsändande medlemsstaten. För att avgöra om ett företag bedriver omfattande verksamhet måste hänsyn tas till alla kriterier som utmärker den verksamhet som utförs av det aktuella företaget. Kriterierna måste anpassas till arbetsgivarens särdrag och arten av den verksamhet som bedrivs.[47]

Följande kriterier kan beaktas för att kontrollera om företaget har sin verksamhet i den utsändande medlemsstaten:[48]

- den plats där det utsändande företaget har sitt huvudkontor och sin förvaltning
- antalet administrativ personal i det utsändande företaget[49]
- var den utsända personen anställdes
- den plats där huvuddelen av kundkontakterna äger rum

[46] *Administrativa kommissionens beslut nr A2*.
[47] Artikel 14 (2) i förordning 987/2009.
[48] *Administrativa kommissionens beslut nr A2.*
[49] Finns det bara administrativ personal i det utsändande landet är bestämmelserna om utsändning inte tillämpliga.

- vilket lands lag som gäller för de avtal som det utsändande företaget tecknar med kunder
- antalet avtal som genomförs i den utsändande staten och i arbetsstaten
- omsättningen för det utsändande företaget i den utsändande staten och i arbetsstaten
- hur länge företaget har funnits i den utsändande staten.

I bedömningen vid en utsändning är det nödvändigt att institutionerna kontrollerar att den arbetsgivare som begär utsändning verkligen är personens arbetsgivare. Det är särskilt viktigt när det är företag som både har bemanningsverksamhet och fast personal.

Att bedriva verksamhet som *egenföretagare* i den utsändande staten innebär normalt att personen stadigvarande ska utöva omfattande verksamhet i den medlemsstat där egenföretagaren är etablerad. En egenföretagare i en utsändande medlemsstat som bedriver en *liknande* verksamhet i den staten som vederbörande sänder ut sig från ska fortfarande omfattas av lagstiftningen i den utsändande staten om arbetet inte förväntas vara längre än 24 månader.[50]

Vid en bedömning av försäkringstillhörighet kan den behöriga myndigheten kontrollera om egenföretagaren har ett kontor, betalar skatt och är momsregistrerad i den utsändande staten.

För arbetsgivarens räkning

Det ska finnas ett direkt anställningsförhållande mellan det utsändande företaget och arbetstagaren som ska sändas ut. I denna bedömning kan följande beaktas:[51]

- ansvar för rekryteringen
- anställningskontraktet måste vara giltigt under hela utsändningsperioden
- det utsändande företaget måste behålla rätten att bestämma slutprodukten av arbetet eller tjänsten som ska tillhandahållas

[50] Artikel 12.2 i förordning 884/2004.
[51] *Administrativa kommissionens beslut nr A2*.

- skyldigheten att betala arbetstagarens lön
- det utsändande företaget har rätt att vidta disciplinära åtgärder.

24 månader

Om en arbetstagares eller egenföretagares tillfälliga arbete i en annan medlemsstat beräknas överstiga 24 månader är det inte fråga om en utsändning, men efter en ”karens” på två månader kan personen bli utsänd igen av samma företag till samma medlemsstat.[52] Vid perioder som är längre än 24 månader finns det också möjlighet att ansöka om dispens ifall medlemsstaternas institutioner är överens. Omedelbart när en utsändningsperiod är avslutad kan en person utan hinder sändas till en tredje medlemsstat.[53]

Inte ersätta någon annan

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

Dispenser

I enlighet med artikel 16 i förordning 883/2004 är det möjligt för de behöriga institutionerna i medlemsstaterna att komma överens om undantag från de särskilda regler som gäller för bland annat utsändning. Ett sådant exempel är *Öresundsöverenskommelsen* mellan Sverige och Danmark. Dessa överenskommelser måste vara till förmån för den person eller den grupp av personer som de gäller.

Regeln om dispens kan tillämpas när arbetstagare eller egenföretagare blir utsända för att arbeta i en annan medlemsstat där tidsperioden 24 månader överskrids, om de utsända har särskilda kunskaper som efterfrågas.

Många medlemsstater accepterar sådana överenskommelser i upp till fem år. Dispensregeln kan även tillämpas retroaktivt för att rätta till situationer där fel lagstiftning har tillämpats. Det kan vara fallet när

[52] Det finns också regler om utsändning i bilaterala socialförsäkringskonventioner, vilka skiljer sig från EU-förordningarnas regler när det gäller bland annat utsändningstiden som i konventionerna kan variera mellan 12 och 60 månader.
[53] *Administrativa kommissionens beslut A2*.

utsändningsperioden överstiger 24 månader och social avgifter har erlagts i den utsändande staten men rätteligen borde ha betalats till arbetslandet i stället. I ett sådant fall kan dispensregeln användas retroaktivt för en överenskommelse om att den utsändande statens lagstiftning ska gälla för hela perioden.[54]

3.2 Arbete i två eller flera medlemsstater (artikel 13)

Den person som är anställd och som arbetar i två eller flera medlemsstater ska omfattas av lagstiftningen i den stat där personen är *bosatt.* Regeln att bosättningslandets lagstiftning ska tillämpas gäller under förutsättning att en *väsentlig del av arbetet* också utförs i bosättningslandet. Med väsentlig del avses att minst 25 procent av arbetet utförs i bosättningslandet.[55] För att kunna fastställa vilken lagstiftning som ska tillämpas ska institutionerna beakta den situation som kan förväntas uppstå under de följande tolv månaderna.[56]

Arbetstagare som arbetar i flera medlemsstater

Kriterier som ligger till grund för en samlad bedömning om en väsentlig del av arbetet ska anses ha blivit utfört i bosättningslandet är exempelvis anställning, arbetstid och lön. [57] Om en väsentlig del av arbetet utförs i bosättningslandet ska arbetstagaren omfattas av socialförsäkringen i det land denna är bosatt och arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgifter i bosättningslandet. I dessa situationer är det viktigt att bedöma vilken medlemsstat som är bosättningsstat. Enligt definitionen i förordning 883/2004 är det den plats där personen är stadigvarande bosatt.[58]

[54] C-101/83, Brusse (1984) ECR 1285.
[55] Artikel 14.8 i förordning 987/2009.
[56] Artikel 14.10 i förordning 987/2009.
[57] Artikel 14.8 och 14.9 i förordning 987/2009.
[58] Artikel 1 j i förordning 883/2004. Dessutom finns kriterier för att bedöma bosättningen i förordning 987/2004, men dessa ligger utanför ramen för detta projekt.

Om arbetstagaren inte uppfyller kravet på att en väsentlig del av arbetet utförs i bosättningslandet finns det bestämmelser för att kunna avgöra vilket lands lag som ska gälla.[59]

Egenföretagare som arbetar i flera medlemsstater

Egenföretagare som arbetar i flera stater att ska omfattas av lagstiftningen i det land där den egna företagaren är bosatt under förutsättning att en *väsentlig del* av verksamheten bedrivs där. Det finns vägledande kriterier för att avgöra om den egna företagarens verksamhet i väsentlig del utförs i bosättningslandet. Kriterier som kan beaktas är egenföretagarens omsättning, arbetstid, inkomst och antalet tjänster som erbjuds. De är vägledande men inte uttömmande, vilket innebär att hänsyn också kan tas till andra omständigheter.

Om egenföretagaren inte är bosatt i någon av de medlemsstater där en väsentlig del av verksamheten bedrivs blir i stället lagstiftningen tillämplig i det land där verksamheten har sina *huvudsakliga intressen.* För att fastställa detta ska alla aspekter av egenföretagarens förvärvsverksamhet beaktas, bland annat den ort som är fast och permanent säte för verksamheten, verksamhetens stadigvarande karaktär och varaktighet, antalet tjänster som erbjuds samt egenföretagarens preferens så som den framgår av samtliga omständigheter.[60]

Person som är både anställd och egenföretagare

En person som är egenföretagare i en medlemsstat och som arbetar som anställd i en annan medlemsstat ska omfattas av lagstiftningen i den stat där personen är anställd. Om personen är egenföretagare och arbetar som anställd i flera medlemsstater gäller kriterierna i artikel 13.1, det vill säga att personen omfattas av bosättningslandets lag om en väsentlig del av arbetet utförs där.[61]

[59] Artikel 13.1 a och b i förordning 883/2004.
[60] Artikel 14.9 i förordning 987/2009.
[61] Om inte en väsentlig del av arbetet utförs i bosättningsstaten finns det olika alternativ för att bestämma vilken medlemsstats lagstiftning som ska gälla.

4 Arbetskraftsrörlighet i praktiken

I kapitlet redovisas den statistik som finns tillgänglig över arbetskraft i gränsöverskridande situationer till och från Sverige. Syftet är att redovisa skattningar av hur många arbetstagare och egenföretagare som arbetar inom EU och som blir utsända *från* eller *till* Sverige med stöd av artikel 12 eller arbetar i flera medlemsstater enligt artikel 13 i förordning 883/2004. Kapitlet beskriver hur typfallen ser ut samt vilka medlemsstater Sverige har mest utbyte med.

Inledningsvis finns också en kort redogörelse för *gränsarbete*[62] i Norden för att illustrera att volymerna för utsända personer enligt artikel 12 i förordning 883/2004 är små i jämförelse med den inomnordiska gränspendlingen.

Beskrivningen baseras på statistiska uppgifter från medlemsstaterna över A1-intyg som har sammanställts av Europeiska kommissionen, samt på nationell nivå, av statistik från Arbetsmiljöverket om anmälningar om utstationering av arbetstagare till Sverige.

4.1 Gränsarbete i Norden

Gränsarbetet i Norden har ökat kraftigt de senaste åren under 2000-talet. De största pendlingsströmmarna går mellan Sverige, Norge och Danmark, men ett visst gränsarbete förekommer också mellan Sverige och Finland.

[62] Med gränsarbete avses situationer där en person har anställning eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat men är bosatt i en annan medlemsstat. Gränsarbete omfattas alltså inte av artikel 12 som handlar om utsändning, men kan ibland uppfylla kriterierna för artikel 13 om arbete i flera medlemsstater.

Svenskarna står för 80 procent av den inomnordiska pendlingen och svenskarnas gränspendling till Norge och Danmark har fyrdubblats under senare år. De flesta svenskar som gränsarbetar i Norge eller Danmark arbetar i tjänsteföretag, främst inom den privata sektorn. Män gränsarbetar i större utsträckning än kvinnor.[63]

En gränsarbetare[64] som är bosatt i Sverige och arbetar i exempelvis Danmark följer huvudregeln enligt EU:s samordningsregler och omfattas av arbetslandets socialförsäkringslagstiftning.

En gränsarbetare som är bosatt i Sverige men arbetar växelvis i Sverige och i ett annat nordiskt land ska däremot omfattas av bosättningslandets lagstiftning enligt artikel 13 i förordning 883/2004 om arbetet utförs för olika arbetsgivare.[65]

Totalt sett motsvarar gränsarbetarna drygt 1 procent av antalet sysselsatta i Sverige.[66] Siffrorna varierar över tid, men det är betydligt fler svenskar som arbetar över gränserna inom Norden än som är utsända enligt artikel 12 i förordning 883/2004.

4.2 Arbetskraftsrörlighet inom EU

Europeiska kommissionen redovisar årligen statistik om A1-intyg som har utfärdats av medlemsstaterna inom EU, men kommissionen analyserar inte de bakomliggande orsakerna till statistiska variationer hos medlemsstaterna när det gäller gränsöverskridande arbetskraft.[67]

Under år 2012 och år 2013 utfärdades 1,53 respektive 1,74 miljoner intyg om socialförsäkringstillhörighet av EU:s medlemsstater[68]. Av de totalt 1,74 miljoner utfärdade intygen år 2013 rörde 1,34 miljoner utsändning till en annan medlemsstat enligt artikel 12 och övriga intyg arbete i två eller flera länder enligt artikel 13 i förordning

[63] SOU 2011:74, s. 17, 37 och 44.
[64] Med gränsarbetare avses 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.
[65] Detsamma gäller om arbetet utförs för samma arbetsgivare och en väsentlig del sker i bosättningslandet.
[66] SOU 2011:41, s. 42.
[67] *Posting of workers: Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013,* Network Statistics FMSSFE, European Commission, December 2014.
[68] Europas EFTA-länder ingår också i denna statistik.

883/2004. Det har blivit allt vanligare på senare år att arbetstagare arbetar i två eller flera länder.

I jämförelse med år 2010 ökade antalet utfärdade A1-intyg med 16 procent år 2012 och med 27 procent år 2013.[69]

De tre medlemsstater som under år 2013 sände ut mest arbetskraft i absoluta tal var Polen (262 714 utfärdade intyg) följt av Tyskland (227 008 utfärdade intyg) och Frankrike (123 580 utfärdade intyg). De medlemsstater som tog emot mest arbetskraft under samma tidsperiod var Tyskland (373 666 mottagna intyg), Frankrike (182 219 mottagna intyg) och Belgien (134 340 mottagna intyg).[70]

Uppskattningsvis cirka 60 procent av de utfärdade A1-intygen motsvarar unika utsända arbetstagare, vilket indikerar att arbetstagarna i genomsnitt sänds ut nästan två gånger per år.[71] De utfärdade intygen omfattar både anställda arbetstagare och egenföretagare. Ungefär åtta procent av de utsända var egenföretagare. Genomsnittstiden för utsändningen under år 2013 var 100 dagar.[72]

4.3 Arbetskraftsrörlighet från Sverige

Utsändning och arbete i två eller flera medlemsstater inom EU

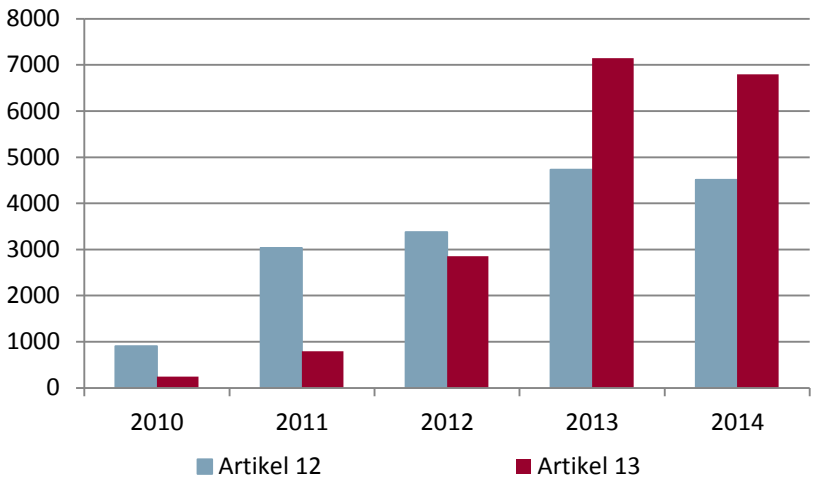
Under senare år har utsändning av arbetstagare och egenföretagare från Sverige till andra medlemsstater enligt artikel 12 minskat. Den statistik kommissionen har tagit fram över utfärdade A1-intyg inom EU visar att Sverige år 2011 utfärdade 11 771 stycken A1-intyg och endast 3 061 respektive 4 026 stycken A1-intyg under de efterföljande åren, 2012 och 2013.[73]

[69] *Posting of workers: report on A1 documents issued in 2012 and 2013, Network Statistics FMSSFE, European Commission, December 2014.*
[70] Ibid.
[71] Genomsnittssiffran för år 2013 är 1,75.
[72] Endast åtta medlemsstater har lämnat uppgifter om genomsnittstid för utstationering och det finns betydande skillnader mellan länderna.
[73] Sverige och Danmark har rapporterat antalet unika personer som har blivit föremål för utsändning, vilket skiljer sig något från övriga medlemsstater som har rapporterat antalet utfärdade intyg.

Sverige sänder ut flest personer till Norge, Finland, Danmark, Island, Irland och Lettland.

Samtidigt som antalet utsända personer från Sverige har minskat, har antalet utfärdade A1-intyg i Sverige ökat med avseende på personer som arbetar i två eller flera länder. År 2012 utfärdades totalt 2 714 stycken A1-intyg för denna grupp och år 2013 hade siffran stigit till 6 777 stycken. Utvecklingen i Sverige innebär att den största andelen utfärdade intyg avser personer som arbetar i flera medlemsstater enligt artikel 13.

Figur 1 Arbetskraft från Sverige fördelad på artikel 12 och13 för år 2010-2014



Källa: Försäkringskassan.

En mindre andel utfärdade intyg gäller överenskommelser som innebär att dessa medlemsstaters behöriga myndigheter får göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 11–15 till förmån för vissa personer eller persongrupper.[74]

[74] Överenskommelserna görs med stöd av artikel 16 i förordning 883/2004.

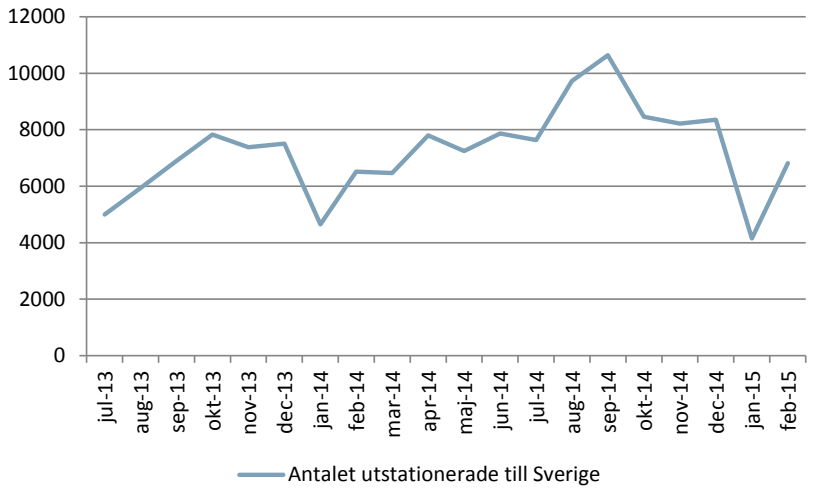
4.4 Arbetskraftsrörlighet till Sverige

Sedan EU:s utvidgning år 2004 har andelen utländsk arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden ökat. Vissa utländska företag har en etablerad verksamhet i Sverige, andra tillhandahåller tjänster på den svenska marknaden genom utstationering av personal.

Sverige tar emot mer utländsk arbetskraft via utstationering i Sverige än den svenska arbetskraft som sänds ut till andra medlemsstater, samt i jämförelse med svensk arbetskraft som arbetar utomlands i flera länder. Utländsk utstationerad personal utgör trots detta en ytterst begränsad del av den totala arbetskraften i Sverige.

Av figur 2 framgår hur många utstationerade arbetstagare som månadsvis har registrerats i Sverige sedan den 1 juli 2013. I siffran för antalet arbetstagare kan samma person ingå mer än en gång, om personen återkommer i skilda uppdrag under olika perioder eller har ett uppdrag som sträcker sig över flera månader.

Figur 2 Antalet utstationerade i Sverige den 1:a varje månad



Källa: Arbetsmiljöverket.

Eftersom utländska företag och arbetstagare som befinner sig i Sverige inte har någon skyldighet att anmäla sin närvaro, har det inte gått att på ett tillförlitligt sätt besvara frågor om hur många utländska arbetstagare som kommer till Sverige från EU, inom vilka sektorer de

finns eller hur omfattande utstationeringen i praktiken är i Sverige. Anmälningsskyldigheten hos Arbetsmiljöverket gäller bara utländska företag som utstationerar arbetstagare i Sverige. Från det att lagen trädde i kraft den 1 juli 2013 har drygt 70 000 utstationerade arbetstagare registrerats[75], men det finns troligen ett stort mörkertal.

Statistik om utfärdade A1-intyg från Europeiska kommissionen

Enligt statistik som har tagits fram av kommissionen har medlemsstaternas utfärdande av A1-intyg med avseende på arbetstagare som ska sändas ut till Sverige successivt ökat under senare år.[76] Statistiken bygger på uppgifter från samtliga medlemsstater. Under år 2010 tog Sverige emot 19 464 intyg, vilket kan jämföras med år 2013 då siffran hade stigit till 29 446. Kommissionens siffror för år 2013 korresponderar relativt väl med Arbetsmiljöverkets statistik över företag som utstationerar arbetstagare i Sverige.[77]

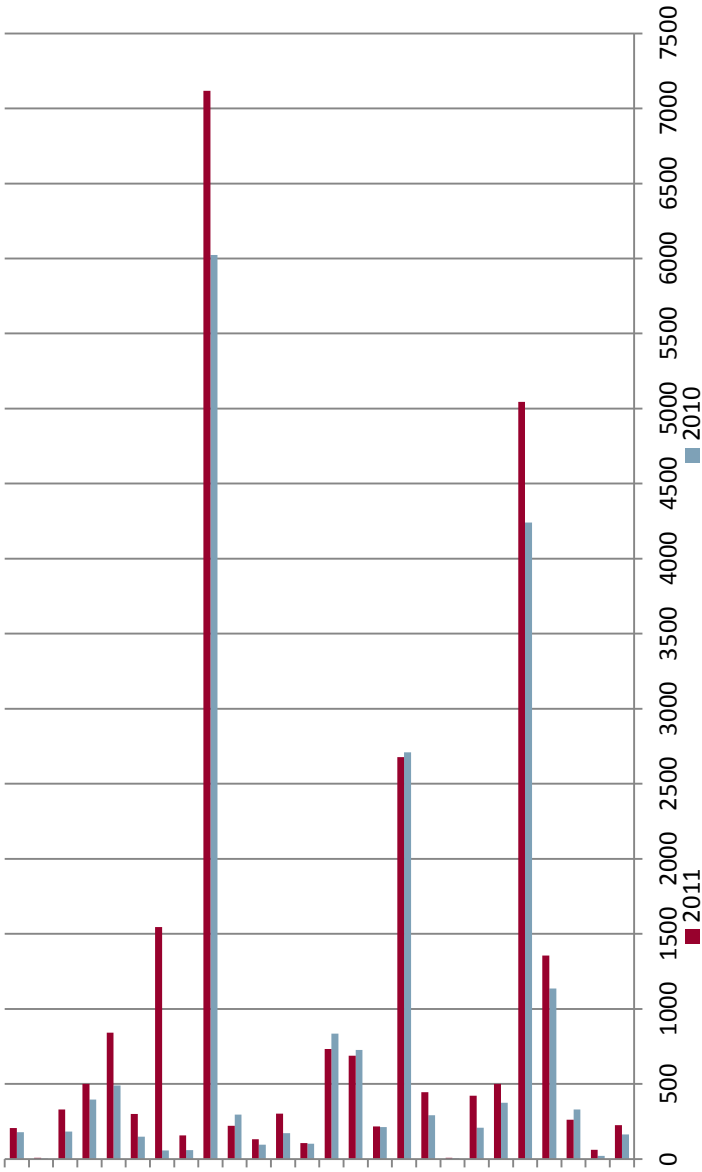
Enligt Europeiska kommissionens statistik för år 2013 tar Sverige emot mest arbetskraft från Tyskland (9473 utfärdade intyg), Polen (8 094 utfärdade intyg) och Frankrike (1767 utfärdade intyg). Danmark och Norge har emellertid inte levererat något underlag om antalet utfärdade A1-intyg och ingår därför inte i statistiken.

[75] Arbetsmiljöverkets *Halvårsrapport – register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige (1 januari – 30 juni 2015).*

[76] *Posting of workers: report on A1 documents issued in 2012 and 2013, Network Statistics FMSSFE, European Commission, December 2014.*

[77] Kommissionens statistik över antalet utfärdade A1-intyg till Sverige är inte riktigt jämförbar med Arbetsmiljöverkets statistik över företagens anmälningar om utstationering i Sverige. Hänsyn måste också tas till att Arbetsmiljöverkets statistik endast omfattar tiden från den 1 juli 2013.

Figur 3 A1-intyg som utfärdats av andra medlemsstater vid utsändning till Sverige



Källa: Europeiska kommissionen, Network Statistics (FMSSFE).

Branscher och utstationerad arbetskraft

Utstationeringar är begränsade i tiden. Den vanligaste längden på de anmälda utstationeringarna var en tidsperiod på 1–29 dagar. De flesta av de utstationerade arbetstagarna fanns i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län.[78]

Den problematik med snedvriden konkurrens och social dumpning som brukar uppmärksammas kring utstationering av arbetstagare i Sverige är koncentrerad till ett fåtal branscher och överensstämmer till stor del med de problem som finns i motsvarande branscher på EU-nivå. Utstationering är vanligt inom branscher där entreprenader och underentreprenader normalt förekommer, exempelvis inom byggnation, reparation och renovering samt vid väg- och brobyggen. Enligt Arbetsmiljöverkets statistik över de anmälningar som har gjorts av utländska företagare till det svenska registret över utstationerad arbetskraft i Sverige, utstationeras större delen till byggverksamhet och anläggning.[79]

I samband med att större infrastrukturprojekt genomförs i Sverige är det vanligt att utstationerad personal deltar i arbetet.[80] De utstationerade byggnadsarbetarna består dels av arbetskraft som arbetar på stora byggprojekt, dels av småföretag som erbjuder sina tjänster inom ROT-sektorn med privatpersoner som beställare. Enligt uppskattningar av fackförbundet Byggnads avdelning för Storstockholm dominerar den småskaliga sektorn som riktar sig till privatpersoner med cirka 10 000 utstationerade, jämfört med cirka 2 500 utstationerade som arbetar med större byggprojekt.[81]

I övriga branscher är andelen utstationerade blygsam.[82]

[78] Uppgifter från Arbetsmiljöverket.
[79] Arbetsmiljöverkets årsredovisning för år 2014.
[80] Enligt LO:s rapport *När arbetskraftskostnaderna pressar priset – en genomlysning av offentliga investeringar i infrastruktur* var cirka 45 procent av arbetskraften som deltog i arbetet med Citytunneln i Malmö samt Norra länken och Citybanan i Stockholm skatte- eller avgiftsskyldiga i något annat land än Sverige.
[81] LO:s rapport *Gäst i verkligheten – om utstationerad arbetskraft i praktiken.*
[82] Ibid.

5 Anmälan om utstationering i Sverige

I kapitlet beskrivs Arbetsmiljöverkets uppdrag och nya roll kring utstationering av arbetstagare i Sverige. Redovisningen bygger på dokumentstudier, som vid sidan av studier av relevanta förarbeten och direktiv, utgörs av rapporter om de nordiska ländernas arbete med utstationering av arbetstagare och Arbetsmiljöverkets egna rapporter och analyser. Uppgifter har också inhämtats genom intervjuer hos Arbetsmiljöverket.

5.1 Arbetsmiljöverkets roll

Sedan den 1 juli 2013 måste utländska arbetsgivare anmäla utstationering av arbetstagare i Sverige till Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverket är förbindelsekontor för frågor som rör utstationering av personer i Sverige enligt lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen).

I rollen som förbindelsekontor ingår att informera om svensk lagstiftning vid en utstationering i Sverige. Arbetsmiljöverket ska vidare utveckla och förvalta registret för anmälningar. I ansvaret ingår också att utöva tillsyn över att bestämmelserna om anmälningsskyldighet för utstationeringar i Sverige efterlevs och att uppgifter om kontaktperson följs.[83]

Arbetsmiljöverket har dock inte ett lika brett uppdrag som sina nordiska motsvarigheter; det norska Arbeidstilsynet, det danska Arbejdstilsynet och den finska Arbetarskyddsförvaltningen. Till

[83] 9-12 §§ lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

skillnad från dem har myndigheten främst ett informationsuppdrag i rollen som kontaktmyndighet och ska endast tillhandahålla information till utländska arbetsgivare och arbetstagare om arbets- och anställningsvillkor som kan bli aktuella vid en utstationering i Sverige.

Arbetsmiljöverkets kärnuppdrag

Arbetsmiljöverket har enligt sin instruktion regeringens uppdrag att utöva tillsyn över den arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftning som gäller i Sverige. I uppdraget ingår att bedriva kommunikations- och analysverksamhet, ansvara för den officiella arbetsmiljöstatistiken, samt att främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet. Arbetsmiljöverket meddelar också föreskrifter och allmänna råd och ansvarar för ett antal EU-direktiv införlivas.[84]

Arbetsmiljöverkets uppdrag handlar ytterst om att bidra till att skapa en säker arbetsmiljö så att människor inte skadar sig eller blir sjuka i sitt arbete. Det sker genom att myndigheten i sin tillsynsverksamhet granskar att arbetsmiljölagen[85] efterlevs och bevakar att ett systematiskt arbetsmiljöarbete bedrivs på arbetsplatser i förebyggande syfte.

Myndighetens verksamhet tar sikte på såväl fysiska som sociala och organisatoriska orsaker till brister i arbetsmiljön. Arbetsmiljöverket har däremot inte något tillsynsuppdrag i sin instruktion som särskilt riktar sig mot utländska företag, utan arbetsmiljölagen gäller alltid och oavsett om en arbetstagare är utstationerad eller inte. Samma regler gäller för utländska företag som för svenska företag som är verksamma i Sverige.

Myndigheten ska samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs.[86] Samverkan med andra myndigheter sker främst genom överenskommelser eller avtal om samverkan som i första hand reglerar informations- och erfarenhetsutbyte. Det förekommer också att Arbetsmiljöverket ingår överenskommelser med andra myndigheter som reglerar fördelningen av tillsynsansvar,

[84] 2 § förordningen (2007:913) med instruktioner för Arbetsmiljöverket.
[85] Arbetsmiljölagen (1977:1160).
[86] Förordning (2007:913) med instruktioner för Arbetsmiljöverket.

tillsynsprojekt och kompetensutveckling. Ett av Arbetsmiljöverkets strategiska mål är att färre företag ska kringgå regler för att få otillbörliga konkurrensfördelar. Under år 2014 har Arbetsmiljöverket tagit fram en strategi för detta arbete som avser perioden 2015–2017.[87]

Sammanfattningsvis innebär Arbetsmiljöverkets olika uppdrag att myndigheten på ett direkt sätt hanterar frågor som rör utstationering i rollen som förbindelsemyndighet och indirekt i sitt kärnuppdrag genom att se till att företag, oavsett om de är svenska eller inte, följer den arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftning som gäller i Sverige.

Organisation

För att möta de nya utmaningarna på arbetsmiljöområdet har Arbetsmiljöverket skapat en flexibel inspektionsavdelning som är indelad i fem regioner, samlat sitt juriststöd under en avdelning och inrättat en stab för internationella frågor. Bakgrunden till den nya organisationen är förändringarna på arbetsmarknaden där utvecklingen går mot fler mindre företag, långa entreprenörskedjor och allt fler företag från andra EU-länder som är verksamma i Sverige.[88]

I Arbetsmiljöverkets *svarstjänst* besvaras vid sidan av allmänna frågor om arbetsmiljö också frågor om utstationering. Under år 2014 besvarade svarstjänsten 48 000 frågor, varav 1 600 frågor gällde utstationering. I anslutning till sitt nya uppdrag har myndighetens svarstjänst förstärkt sin språkliga kompetens och kan utöver engelska, besvara frågor på bland annat spanska, tyska, polska, finska och ryska. De frågor som kommer in till svarstjänsten och som är kopplade till utstationering handlar till största delen om begreppet utstationering, om kontaktpersonens roll, om olika situationer som ska anmälas samt behov av stöd i samband med att ett företag ska registrera en utstationering i registret.[89]

[87] Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2014.
[88] Ibid.
[89] Arbetsmiljöverkets *Halvårsrapport – register för företag som utsationerar arbetstagare i Sverige (1 januari-30 juni 2015).*

Vid de intervjuer som har genomförts har det framkommit att det är en utmaning för svarstjänsten att ge tydliga svar på frågor om utstationering. Ett av skälen är att regelverket är otydligt och ett annat är att det vid ett telefonsamtal kan vara svårt att få en helhetsbild av utstationeringssituationen.

5.2 Anmälningar om utstationering

Utländska arbetsgivare måste enligt utstationeringslagen anmäla utstationering av arbetstagare i Sverige till Arbetsmiljöverket. Det krävs att ett anställningsförhållande råder mellan arbetsgivaren och arbetstagaren under utstationeringstiden.

Med utstationering avses någon av följande gränsöverskridande situationer:

- när en arbetsgivare för egen räkning och under egen ledning sänder arbetatagare till Sverige enligt avtal som arbetsgivaren har ingått med den i Sverige verksamma mottagaren av tjänsterna,
- när en arbetsgivare sänder arbetstagare till Sverige till en arbetsplats eller till ett företag som tillhör koncernen eller
- när en arbetsgivare som hyr ut arbetskraft eller ställer arbetskraft till förfogande sänder arbetstagare till ett företag som är etablerat eller som bedriver verksamhet i Sverige.[90]

Med en utstationerad arbetstagare avses en arbetstagare som vanligen arbetar i ett annat land men som under en begränsad tid utför arbete i Sverige i någon av de ovan angivna situationerna.

I Arbetsmiljöverkets register för anmälningar om utstationering anges samtliga verksamhetsområden för det arbete som ska utföras av de utstationerade. Den lista som arbetsgivare väljer ur bygger på svensk näringsgrensindelning, SNI 2007, och innehåller drygt 90 olika verksamhetsområden.[91]

[90] 4 § förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare.
[91] Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för den statistiska standarden.

En anmälan om utstationering ska innehålla följande uppgifter.

- Arbetsgivarens namn, postadress och hemvist.
- Namn, personnummer eller födelsedatum, postadress, telefonnummer och e-postadress till en behörig företrädare för arbetsgivaren.
- Den typ av tjänst som ska utföras i Sverige.
- Planerad tidsperiod för tjänstens eller tjänsternas utförande i Sverige.
- Den eller de platser i Sverige där tjänsten eller tjänsterna ska utföras.
- Namn och personnummer eller födelsedatum för de arbetstagare som ska utstationeras i Sverige.[92]

Syftet med skyldigheten för utländska arbetsgivare att anmäla utstationeringar och ange kontaktperson

Det övergripande målet med utstationeringsregistret är att säkerställa att utstationerade arbetstagare omfattas av de rättigheter som följer av utstationeringsdirektivet.[93]

I förarbetena till utstationeringslagen motiveras företagens skyldighet att anmäla sig och ange en kontaktperson med att om bestämmelserna i lagen ska fungera i praktiken är det nödvändigt att myndigheter och arbetstagarorganisationer får kännedom om när en utländsk arbetsgivare utstationerar en arbetstagare i Sverige och har en reell möjlighet att kontakta företaget.[94]

Arbetstagarorganisationer har ett särskilt ansvar att övervaka att utstationerande arbetsgivare tillämpar arbets- och anställningsvillkor som är minst lika förmånliga som de minimivillkor som följer av ett svenskt centralt kollektivavtal.[95]

---

[92] 4 § lagen (1999:678) utstationering av arbetstagare.
[93] Arbetsmiljöverkets *Halvårsrapport – register för företag som utsationerar arbetstagare i Sverige (1 januari-30 juni 2015).*
[94] Prop. 2012/13:71 s. 28 f och 33 f.
[95] Arbetsmiljöverkets *Halvårsrapport – register för företag som utsationerar arbetstagare i Sverige (1 januari-30 juni 2015).*

Arbetsmiljöverket var positivt till införandet av anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetskraft i Sverige. Myndigheten var också positiv till att få uppdraget att ta emot anmälan, förvalta registret, lämna ut uppgifter och utöva tillsyn.[96] Arbetsmiljöverket ansåg dock att regeringens beskrivning av tillsynens utformning var otydlig och såg svårigheter när det gäller att utöva tillsyn över om arbetsgivare som utstationerar arbetskraft i Sverige har fullgjort sin anmälningsskyldighet. Farhågorna gällde såväl frågor om hur tillsynen i praktiken ska gå till när utländska arbetstagare påträffas på en arbetsplats, som frågor kring hur myndigheten ska bedöma om det handlar om utstationering eller etablering.[97]

Om Arbetsmiljöverket i ett enskilt fall bedömer att det handlar om ”falsk” utstationering gäller inte utstationeringslagen. Det är endast i situationer som uppfyller kriterierna för utstationering som det finns en anmälningsplikt för företagaren. För arbetstagare i företag som i själva verket inte har utstationerat sina anställda, menar verket att det kommer att framstå som oklart vilken medlemsstats regler som ska gälla. Arbetsmiljöverket ställde sig också frågande till om syftet med bestämmelsen om anmälningsplikt uppnås med hänsyn till att de ”falska” utstationeringsföretagen faller utanför regelverket.[98]

Förslag om utökat uppdrag i samband med genomförandet av tillämpningsdirektivet om utstationering

Regeringen tillsatte i juni 2014 en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur det nya tillämpningsdirektivet om utstationering ska genomföras i svensk rätt.[99]

De förslag som har bäring på Arbetsmiljöverkets uppdrag handlar om att myndigheten ska få ett tydligare uppdrag att lämna lättillgänglig och tydlig information om arbets- och anställningsvillkor som är tillämpliga i Sverige vid utstationering och att det förs in i myndighetens instruktion. I samband med detta föreslås att det ska införas

[96] Arbetsmiljöverkets remissvar på Ds 2011:22 (dnr JU 2011/100984).
[97] Ibid.
[98] Arbetsmiljöverkets remissvar på regeringens förslag för genomförande av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.
[99] Dir. 2014:81.

bestämmelser i utstationeringslagen som tydliggör vilka omständigheter som kan beaktas vid bedömningen av om det föreligger en faktisk utstationering och att det i förarbetena ska anges ett antal exempel på detta.[100]

Utredningen bedömer att förslaget om förtydligade kriterier för utstationering i viss utsträckning kommer att underlätta myndighetens arbete med att informera utländska företag och utstationerade arbetstagare om arbets- och anställningsvillkor vid utstationering i Sverige. Arbetsmiljöverket föreslås vidare få ett nytt uppdrag att samarbeta med andra medlemsstater genom EU:s informationssystem Internal Market Information System (IMI). Informationssystemet IMI innebär en skyldighet att lämna bistånd på begäran av myndighet i annan medlemsstat. Eftersom andra medlemsstater inför liknande skyldigheter för sina myndigheter får Arbetsmiljöverket motsvarande möjlighet att vid behov begära sådant bistånd av en utländsk myndighet.[101]

Utredningen föreslår därutöver i huvudsak följande anpassningar i svensk rätt. En ny lag och en ny förordning föreslås om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter för bristande efterlevnad av bestämmelser om utstationering. Förslaget innebär att administrativa avgifter som påförts i Sverige, genom kronofogden kan drivas in i annan medlemsstat. Utredningen bedömer att förslaget medverkar till att förbättra efterlevanden av bestämmelser om utstationering och i förlängningen till konkurrens på lika villkor.[102]

Slutligen föreslår utredningen att utstationerade arbetstagare ska kunna åberopa arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal som har slutits mellan en svensk arbetsgivarorganisation och en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land, även i fall där arbetstagaren inte är medlem i den avtalsslutande organisationen. Utredningen bedömer att förslaget innebär ökade möjligheter för utstationerade arbetstagare att tillvarata sina rättigheter i Sverige.[103]

[100] Ett skäl till att förtydliga definitionen på utstationering har varit att komma tillrätta med ”brevlådeföretag” som utnyttjat bestämmelser om utstationering för att kringgå lagstiftning.
[101] SOU 2015:13.
[102] Ibid.
[103] Ibid.

Ett redskap för kontakter och informationsutbyte med myndigheter i andra medlemsstater är EU:s informationssystem IMI. Användandet av IMI är dock fortfarande i sin linda och används endast i begränsad utsträckning som kanal för informationsutbyte.[104] Överlag är Arbetsmiljöverkets verksamhet kring utstationering i sin linda, vilket kan förklara att samverkan med myndigheter i andra medlemsstater i denna fråga är begränsad.

[104] Under år 2014 fick och besvarade Arbetsmiljöverket två förfrågningar med cirka 70 delfrågor via IMI.

6 Utfärdande av intyg om socialförsäkringstillhörighet

Kapitlet beskriver Försäkringskassans roll som behörig institution för att fastställa tillämplig lagstiftning vid utsändning och arbete i flera medlemsstater enligt artikel 12 och 13 i förordning 883/2004 samt hanteringen av intyg om socialförsäkringstillhörighet (A1-intyg). Handläggningen är beroende av flera faktorer för att kunna fungera effektivt. En sådan faktor som berörs är Försäkringskassans styrning av verksamhetsområdet försäkringstillhörighet, där utfärdande av A1-intyg ingår som en del. Myndighetens utbyte av information och samarbete med myndigheter i andra medlemsstater är en annan viktig faktor som tas upp. Redogörelsen bygger på dokumentstudier och intervjuer hos Försäkringskassan.

6.1 Försäkringskassans roll

I Försäkringskassans roll som behörig institution i Sverige ingår att fastställa tillämplig lagstiftning och att utfärda A1-intyg vid gränsöverskridande arbete inom EU.[105]

Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör försäkringstillhörighet är koncentrerad till Malmö och Visby. Handläggningen av dessa ärenden kan kräva samarbete och ett informationsutbyte med såväl myndigheter i Sverige som myndigheter i andra medlemsstater.

[105] I Försäkringskassans uppdrag ingår också att ta emot inkomna A1-intyg från andra medlemsstater. Se redogörelsen om detta i kapitel 7.

Frågor om försäkringstillhörighet kan bli aktuella i situationer där Försäkringskassan ska pröva rätten till en förmån för en person som ansöker om intyg, eller i fall där en person har flyttat till en annan medlemsstat för att bo eller arbeta.[106]

För att säkerställa informationsutbytet mellan företag och berörda myndigheter finns det regler som anger att en arbetsgivare som sänder ut en anställd för arbete i en annan medlemsstat i högst 24 månader ska informera den behöriga myndigheten i den stat vars socialförsäkring ska gälla. Detsamma gäller för egenföretagare som ska arbeta under en begränsad tid i en annan medlemsstat. Det innebär att en egenföretagare eller svensk arbetsgivare ska informera Försäkringskassan vid utsändning eller vid arbete i flera medlemsstater.

Den svenska socialförsäkringen är uppdelad i en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad del. Till den bosättningsbaserade försäkringen hör till exempel barnbidrag, föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå samt vårdbidrag. Till den arbetsbaserade försäkringen hör bland annat sjukpenning, föräldrapenning över lägsta nivå, tillfällig föräldrapenning och ersättning vid arbetsskada. De arbetsbaserade förmånerna finansieras i huvudsak med sociala avgifter.[107]

I de fall där personer sänds ut från Sverige eller arbetar i flera medlemsstater, samt där Sverige pekas ut som behörigt land och personerna omfattas av svensk socialförsäkring, påför Skatteverket arbetsgivar- och egenavgifter (sociala avgifter)[108] och tillgodoför PGI[109]. Utsändningen och arbetet i flera medlemsstater bör kunna styrkas med ett A1-intyg.

De egenföretagare som omfattas av svensk socialförsäkring är de som sänder ut sig själva från Sverige, eller som bedriver verksamhet i flera länder. Det kan även vara egenföretagare som är bosatta i och har verksamhet i en annan stat och samtidigt har en anställning i Sverige, eller som är bosatta i en annan stat men enbart har näringsverksamhet i Sverige. Egenföretagare ska också ha ett A1-intyg.

---

[106] Försäkringskassans process för att utreda och besluta om försäkringstillhörighet, 2007:10 version 4.0 (dnr 78287-2011-FPGG).
[107] Det finns numera inte något krav på bosättning, visst medborgarskap eller inskrivning på Försäkringskassan för att kunna ta del av dessa förmåner.
[108] 2 kap. 4 § och 3 kap. 2 § socialavgiftslagen (2000/980).
[109] Enligt 59 kap. 2 § socialförsäkringsbalken beräknas PGI på den försäkrades inkomster.

6.2 Utfärdande av A1-intyg

I situationer där personer som är bosatta i Sverige ska sändas ut för att arbeta i en annan medlemsstat, eller för att arbeta i två eller flera medlemsstater enligt artikel 12 och 13 i förordning 883/2004, ska ett A1-intyg utfärdas. Detsamma gäller för en egenföretagare med verksamhet i en annan medlemsstat som arbetar som anställd i Sverige. Av intyget ska det framgå vilken medlemsstats lagstiftning som ska gälla och av vilken anledning.[110]

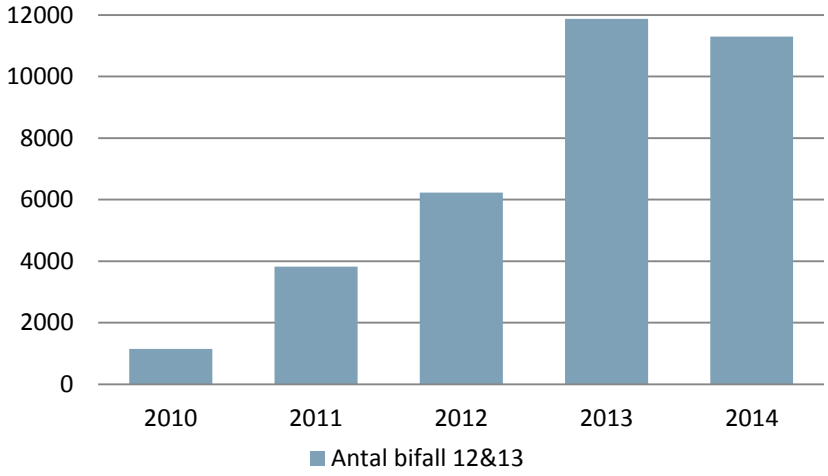
Ett sådant ärende initieras normalt hos Försäkringskassan genom att en begäran om A1-intyg kommer in till myndigheten.[111] Försäkringskassan upprättar då ett ärende, bedömer omständigheterna i ärendet, fattar beslut om att utfärda ett intyg och skickar det till den person det gäller. Kopior av intyget skickas dessutom till andra berörda parter. Om Försäkringskassan har beslutat om avslag, skickas en kopia av beslutet till personens arbetsgivare. En kopia av intyget om socialförsäkringstillhörighet ska också skickas till Skatteverket. Om ett intyg för arbete i flera medlemsstater har utfärdats ska Försäkringskassan meddela de berörda utländska myndigheterna.

Försäkringskassan ska informera den anställde om att denna är försäkrad i Sverige under utsändningen. Det utfärdade intyget innehåller uppgifter om vilken period det gäller. Under perioden omfattas personen av det svenska sociala trygghetssystemet, precis som vid ett arbete i Sverige. Intyget anger också vem som ska betala in sociala avgifter. Ett A1-intyg är bindande för berörda stater.[112]

Försäkringskassans beslut om utfärdande av ett A1-intyg kan ändras, omprövas och överklagas enligt socialförsäkringsbalken. Bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om ändring, omprövning och överklagande ska också tillämpas i de fall då Försäkringskassan beslutar i ärenden som gäller utfärdande av ett provisoriskt intyg.[113]

[110] Artikel 16 i förordning 987/2009.
[111] En sådan begäran kommer i de flesta fall in till Försäkringskassan via blankett FK 6220.
[112] C-178/97, Barry Banks (2000) REG 1-2005.
[113] 113 kap. 2§ socialförsäkringsbalken.

Figur 4 Antal utfärdade A1-intyg enligt artikel 12 och 13.



Källa: Försäkringskassan.

Handläggarstöd

Försäkringskassans hantering av A1-intyg vid en bedömning av utsändning och arbete i flera medlemsstater enligt artikel 12 och 13 i förordning 883/2004 är en del av myndighetens arbete med att bedöma försäkringstillhörighet. Försäkringstillhörighet är centralt i prövningen av rätten till en förmån inom EU.

Försäkringskassan styr handläggningen av försäkringstillhörighet genom samma typ av styr- och stöddokument som i övriga ärenden.[114] Ärenden som handlar om försäkringstillhörighet har en egen process och egna styrande dokument.

I Försäkringskassans vägledning *Tillämplig lagstiftning, EU, social-försäkringskonventioner m.m.*[115] finns en beskrivning av de generella bestämmelser och principer som gäller när en person rör sig inom EU samt de bestämmelser som styr vilket lands lagstiftning som ska tillämpas för dessa personer. Eftersom försäkringstillhörighet

[114] Försäkringskassans föreskrifter, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden, domsnytt, vägledningar, riktlinjer och informationsmeddelanden.
[115] Försäkringskassans vägledning 2004:11. Version 4.

i Sverige är ett villkor för rätten till i princip alla förmåner som Försäkringskassan administrerar beskrivs hanteringen också inom ramen för respektive förmånsprocess.[116]

Vid sidan av stöden i handläggningen i form av processbeskrivningar och vägledningar tillkommer unionsrättsliga styrdokument och annat stödjande material som också styr handläggarnas arbete.[117] Handläggarna får stöd av verksamhetsutvecklare och specialister beroende på frågornas karaktär.[118] Det finns interna nätverk, bland annat ett mindre nätverk för Försäkringskassans specialister som har regelbundna träffar. Ett annat exempel är en grupp som består av specialister, jurister från rättsavdelningen och verksamhetsutvecklare samt representanter från verksamhetsområdena Omprövning, Kontroll och Kundcenter.[119]

En skillnad i handläggningen av internationella ärenden i jämförelse med nationella ärenden är att IT-stödet inte är lika väl utbyggt för de internationella ärendena. Dessa handläggs därför i större utsträckning manuellt.

Långa handläggningstider

Handläggningen av ärenden som rör försäkringstillhörighet präglas av stora ärendemängder per handläggare, vilket har resulterat i långa handläggningstider. Om de skulle fördelas ut på alla handläggare som arbetar med dessa ärenden handlar det om tusentals ärenden per handläggare. När det gäller styrande dokument är ett specifikt problem att det är långa ledtider för att få styrdokument på engelska översatta till svenska.

I ett egeninitierat projekt[120] hos Försäkringskassan år 2012 var ambitionen att utveckla processen för försäkringstillhörighet med ett kom-

[116] Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag (dnr 023734-2013).
[117] Ett exempel är EU-kommissionens *Praktisk vägledning: lagstiftningen som gäller för anställda.*
[118] De har också möjlighet att ställa tillämpnings- och processfrågor via det så kallade interna ARS-systemet på Försäkringskassan.
[119] Uppgifter från intervjuer på Försäkringskassan 2015-03-19.
[120] Genombrottsprocessen försäkringstillhörighet (dnr 040455-2012). Projektet som handlar om processen för försäkringstillhörighet (FTH) är avgränsat till personer som kommer till Sverige och ska registreras. Gruppen kallas typärende 1–3 i FTH-processen och motsvarar hälften av de handlagda ärendena.

binerat kund- och processfokus. Projektet syftade till att snabbare utreda tillämplig socialförsäkringslagstiftning för att snabbare kunna ge den sökande ett korrekt beslut om den sökta förmånen.

Några problem i administreringen av försäkringstillhörighet som identifierats av Försäkringskassan är att

- det finns brister i produktionsstyrning och ledning
- koordineringen mellan hanteringen av försäkringstillhörighet och förmånshanteringen inte fungerar optimalt
- en stor del av de ärenden som rör försäkringstillhörighet kompletteras och samma eller liknande information lämnas till Försäkringskassan och andra aktörer vid flera tillfällen
- ärenden utreds även om det inte finns en efterfrågad förmån

Försäkringskassan försöker lösa problemen genom att utveckla produktionsstyrningen, samverka med andra myndigheter med avseende på informationsinhämtning och gå mot en mer sammanhållen hantering av försäkringstillhörighet tillsammans med utvalda förmåner.

Elektroniskt utbyte av socialförsäkringsinformation (EESSI)

Ett IT-system för elektroniskt utbyte av socialförsäkringsinformation (EESSI) i Europa håller på att utvecklas[121] för att stötta medlemsstaternas socialförsäkringsorgan i arbetet med att utbyta information i enlighet med EU-reglerna om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Den svenska kontaktpunkten för EESSI kommer att användas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och Kronofogdemyndigheten. Det är Försäkringskassan som ansvarar för att administrera den svenska kontaktpunkten.

I anslutning till detta har ett elektroniskt bibliotek tagits i bruk, master/EESSI directory, och avsikten är att det ska kunna fylla både en teknisk och en juridisk funktion. De behöriga institutionerna ska vara nedtecknade i master/EESSI directory.

[121] EU-kommissionen ansvarar för EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information).

Målet med EESSI är att de nationella organen i framtiden ska kunna sköta all kommunikation om socialförsäkringsärenden över gränserna med hjälp av strukturerade elektroniska handlingar. Syftet med att införa ett elektroniskt informationsutbyte är att det ska påskynda handläggningen hos myndigheterna samt att säkerställa en kvalitetsmässigt godkänd statistik. För myndigheterna kommer det att innebära att informationsflödet standardiseras och att de strukturerade handlingarna underlättar kommunikation över språkgränserna. För gränsöverskridande EU-medborgare kommer ärenden att kunna handläggas snabbare.

I ett initiativärende från november 2014, lyfte Justitieombudsmannen (JO) fram att Försäkringskassans handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning ofta blir orimligt långa. Det beror till stor del på myndighetens svårigheter att få in nödvändigt material från de utländska myndigheterna som är berörda och den långsamma manuella hanteringen mellan medlemsstaterna. JO anser att Försäkringskassan kan åstadkomma förbättringar genom att göra en översyn av påminnelsetidpunkter och bevakningssystem, i väntan på EESSI.[122]

Av Försäkringskassans svar till JO framgår att myndigheten är medveten om bristerna och har sett över sina interna rutiner. Enligt de ändrade rutinerna skickas första påminnelsen nu två månader istället för som tidigare tre månader efter det att den ursprungliga förfrågan skickades, vilket har visat sig förkorta handläggningstiden. Försäkringskassans erfarenhet är att det många gånger är nödvändigt med påminnelser, eftersom det ofta inte kommer in något svar överhuvudtaget om påminnelse inte har skickats. I sitt svar till JO påpekar Försäkringskassan att många problem ligger utanför myndighetens kontroll eftersom det inte går att tvinga fram bättre organisatoriska strukturer och processer hos de utländska myndigheter som de samarbetar med i dessa ärenden.

Idag finns det ännu inget EU-täckande system, utan utbytet av information mellan staterna är fortfarande i huvudsak pappersbaserat. De handlingar som Sverige tillhandahåller digitalt skrivs i dagsläget ut och hanteras uteslutande manuellt och pappersbaserat. EESSI beräknas vara i drift 2018.

[122] JO beslut med dnr 5502-2013.

7 Mottagande av intyg om socialförsäkringstillhörighet

I kapitlet beskrivs Försäkringskassans hantering av inkommande A1-intyg från andra medlemsstater. Fastställande av tillämplig lagstiftning vid gränsöverskridande arbete inom EU har inte bara betydelse för rätten till olika förmåner, utan också för i vilken medlemsstat man är skyldig att betala sociala avgifter och i vilken stat pensionsrättigheter tjänas in. Följande avsnitt belyser samarbetet mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten kring A1-intyg och behovet av informationsutbyte mellan myndigheterna. Redogörelsen bygger på dokumentstudier och intervjuer hos de tre myndigheterna.

7.1 Försäkringskassans roll

Arbetstagare och egenföretagare från andra medlemsstater som sänds ut till Sverige använder samma standardiserade A1-intyg som personer från Sverige använder sig av vid utsändning inom unionen för att intyga vilken medlemsstats lagstiftning som de omfattas av.

I egenskap av behörig institution för hanteringen av intyg om socialförsäkringstillhörighet tar Försäkringskassan emot A1-intyg som kommer in från andra medlemsstater.

7.2 Mottagande av A1-intyg

Arbetstagare och egenföretagare från andra medlemsstater som arbetar i Sverige omfattas som huvudregel av svensk socialförsäkring. I dessa fall utfärdas inga A1-intyg. Bestämmelserna om utsändning och arbete i flera medlemsstater i artikel 12 och 13 i förordning

883/2004 är alltså undantag från huvudregeln att den som arbetar i Sverige eller en annan medlemsstat är försäkrad för arbetsbaserade förmåner i Sverige. Det finns numera inte heller något krav på bosättning, visst medborgarskap eller inskrivning hos Försäkringskassan för att kunna ta del av dessa förmåner.

Rutiner för att ta emot A1-intyg

Försäkringskassan är behörig att ta emot A1-intyg som utfärdats av andra medlemsstater för arbetstagare och egenföretagare som är utsända i Sverige, men initierar inte något ärende med anledning av mottagandet. De A1-intyg som har kommit in blir inte heller föremål för registrering eller någon annan digital hantering hos myndigheten.

En kopia av intygen skickas i vissa fall till Skatteverkets utlandskontor. Vilka intyg som efterfrågas av Skatteverket har varierat över tid.[123]

Intygen sorteras in i pappersform i ett arkiv under land och år hos Försäkringskassan och arkiveras manuellt.[124]

Försäkringskassans rutiner för att ta emot A1-intyg medför att myndigheten har ytterst begränsade möjligheter att vid behov eller vid en förfrågan ta fram ett A1-intyg som har utfärdats av andra medlemsstater eller att följa upp specifika ärenden. Eftersom intygen inte hanteras i någon större omfattning är det också svårt att säkerställa att villkoren för till exempel ärenden om utsändning är uppfyllda.

En omständighet som har försvårat ett registreringsförfarande av inkomna intyg hos Försäkringskassan är att myndighetens IT-system är beroende av personnummer för att kunna hantera ett ärende.

I gränsöverskridande situationer där en arbetstagare eller egenföretagare omfattas av lagstiftningen i en annan medlemsstat än Sverige har Försäkringskassan, ur ett myndighetsperspektiv, inte heller sett

[123] En kopia på intyg som har utfärdats av en utländsk behörig institution sänds endast till Skatteverket då personen är bosatt i Sverige. Rutinen har ändrats från den 19 maj 2014 och innebär att Skatteverket endast vill ha kopia på intyg som avser dispensärenden och som har inkommit från andra medlemsländer.

[124] Intygen har tidigare registrerats i ett system som kallas ”Mälker”.

något behov av att registrera, granska eller på annat sätt hantera A1-intyget eftersom någon svensk förmån inte kommer att betalas ut.

7.3 Sociala avgifter

I Skatteverkets uppdrag ingår bland annat att hantera debitering av sociala avgifter.[125] Skatteverket debiterar sociala avgifter i form av arbetsgivar- och egenavgifter på arbete som utförs i Sverige och för personer som omfattas av svensk socialförsäkring.

Sociala avgifter

I svensk lagstiftning regleras skyldigheten att betala sociala avgifter i socialavgiftslagen (2000:980). Av lagen framgår skyldigheten att betala sociala avgifter, vem som ska betala och på vilket underlag. Skyldigheten regleras också i bilaterala avtal och i konventioner om social trygghet, främst i förordning 883/2004.

Till skillnad från den nationella lagstiftningen anger förordning 883/2004 och de bilaterala avtalen endast vilken medlemsstats lagstiftning som är tillämplig i olika situationer. Om Sverige är behörig medlemsstat enligt lagvalsreglerna i förordningen ska sociala avgifter betalas i Sverige.

Enligt huvudregeln i socialavgiftslagen ska arbetsgivaravgifter betalas på ersättning för arbete i Sverige.[126] Det är den som betalar ut ersättningen för arbetet som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter. Den som utför arbete i Sverige ska normalt tillgodoföras pensionsgrundande inkomst (PGI) på utgiven ersättning.

Av 1 kap. 3 § socialavgiftslagen framgår att unionsrätten kan innebära begränsningar i skyldigheten att betala in avgifter enligt lagen.

Om den som utfört arbetet omfattas av svensk socialförsäkring ska arbetsgivaravgifter betalas i Sverige. Detta gäller oavsett om arbetsgivaren är svensk eller utländsk och oavsett om arbetsgivaren har fast

[125] Danmark och Norge har andra regler är det gäller beskattning. I Sverige beskattas de företag som har fast driftställe här och bara för den delen. I Sverige finns inte krav på att företagen ska registrera att de bedriver verksamhet här, vilket innebär att det finns många utländska företag som verkar i Sverige utan att vara registrerade.
[126] 2 kap. 4 § socialavgiftslagen (SAL).

driftställe i Sverige eller inte. Den som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter ska registrera sig som arbetsgivare hos Skatteverket. Utländska arbetsgivare ska registreras hos Skatteverkets utlandskontor och få ett registreringsnummer för att kunna göra deklarationer och inbetalningar av arbetsgivaravgifter. En arbetsgivare som inte har ett fast driftställe i Sverige kan sluta socialavgiftsavtal som innebär att det inte är arbetsgivaren som ska betala sociala avgifterna, utan att arbetstagaren får betala egenavgifter och en allmän löneavgift på ersättningen.[127] Den utländska arbetsgivaren måste ändå ha ett registreringsnummer eftersom det finns en skyldighet att lämna kontrolluppgifter.[128]

Sociala avgifter ska alltså betalas i de fall personer utför *arbete i Sverige* och det inte finns ett A1-intyg som visar att de tillhör en annan medlemsstats socialförsäkring. Skatteverket har emellertid inte behörighet att fatta beslut om tillämplig lagstiftning, utan det kan endast Försäkringskassan göra. Skatteverket måste därför följa ett sådant beslut som fattats av Försäkringskassan eller en behörig myndighet i en annan medlemsstat. Det innebär att om ett intyg visar att en individ omfattas av en annan medlemsstats lagstiftning kan Skatteverket vare sig tillgodoföra PGI på inkomsten eller ta ut några sociala avgifter.[129]

Skatteverkets behov av information från Försäkringskassan

Skatteverket ska inte ha intyg om socialförsäkringstillhörighet i sina system om de inte är nödvändiga för den verksamhet som myndigheten bedriver. Därför behöver inte alla beslut om försäkringstillhörighet från Försäkringskassan, eller motsvarande behörig institution i ett annat medlemsland, sändas till Skatteverket.

För att kunna fastställa PGI och i förekommande fall debitera sociala avgifter[130] behöver Skatteverket i första hand ha tillgång till beslut om försäkringstillhörighet i två typfall:

---

[127] 3:6 SAL och 2 § lagen om allmän löneavgift.
[128] 6:1och 2 §§ lag (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter.
[129] För närvarande pågår flera processer om Skatteverkets möjlighet att påföra arbetsgivaravgifter på inkomster som är intjänade i utlandet när reglerna om arbete i flera medlemsstater är tillämpliga och det saknas A1-intyg.
[130] Skatteverket ska debitera sociala avgifter om personen ska tillhöra svensk socialförsäkring (ska utföra ett arbete i Sverige) och inte omfattas av något av undantagen det vill säga är

- anställda eller egenföretagare som ska omfattas av svensk socialförsäkring (även om de inte är bosatta i Sverige)
- anställda eller egenföretagare som är bosatta (folkbokförda enligt intervjuerna) i Sverige men som inte ska omfattas av svensk socialförsäkring.[131]

Var arbetet utfördes eller kommer att utföras avgör den enskildes rätt till PGI och skyldigheten att betala sociala avgifter. Om ersättningen som betalas ut avser arbete i Sverige tillgodoförs PGI och debiteras arbetsgivaravgifter även om personen vid utbetalningen inte längre bor eller arbetar i Sverige.

Genom ett A1-intyg kan en person visa vilket lands socialförsäkring som personen ska omfattas av under den tid som arbetet utförs.

Skatteverket tar inte ut några arbetsgivaravgifter för en individ som under en tid av arbete i Sverige har ett intyg som visar att denna ska tillhöra ett annat lands socialförsäkring. Arbetsgivaravgifter ska inte heller betalas in om den som betalar ut ersättning för arbetet, arbetsgivaren,[132] saknar ett fast driftställe i Sverige eller om arbetsgivaren och mottagaren är överens om att arbetsgivaravgifter inte ska betalas på ersättningen.[133] PGI ska inte heller beräknas om personen ska omfattas av ett annat lands socialförsäkringssystem.

Av intervjuer med Skatteverket framgår att A1-intyg som har utfärdats av en annan medlemsstats behöriga institution ska skickas från Försäkringskassan till Skatteverket endast om personen ska tillgodoföras PGI.

För de personer som inte ska vara försäkrade i Sverige behöver Skatteverket inga intyg, utan det är istället Försäkringskassan som har nytta av dessa. Om personen eventuellt söker en förmån så kan

---

utsänd från ett annat land eller det har fastställts att något annat land än Sverige ska vara behörigt med anledning av att personen arbetar i två eller flera medlemsstater. För den som visar upp intyg om försäkringstillhörighet och tillhör en annan medlemsstats socialförsäkring, ska inte sociala avgifter tas ut och PGI inte tillgodoföras. Socialavgifter tas ut för personer som sänds ut från Sverige om de ska fortsätta omfattas av svensk socialförsäkring och de påförs PGI. Om utländska arbetsgivare utan fast driftställe i Sverige kan ingå socialavgiftsavtal så att socialavgifter inte ska betalas, får den anställde betala egenavgifter.

[131] Skatteverket PM 2011-06-30.

[132] En fysisk person som är bosatt utomlands eller en utländsk juridisk person.

[133] Avtal om betalning av socialavgifter, mottagaren får betala egenavgifter istället.

Försäkringskassan ta fram intyget och peka på att personen har sina rättigheter från sitt hemland.

Exempel på typfall där Skatteverket normalt *inte* har behov av att ta del av intyg om socialförsäkringstillhörighet är personer som sänds ut till Sverige och som ska fortsätta tillhöra utsändningslandets lagstiftning. I de fallen är det oftast inte fråga om någon hantering av PGI eller sociala avgifter.

När Skatteverket genomför revisioner på företag kontrolleras bland annat de kontrolluppgifter som företaget har lämnat över sina anställda. Om arbetsgivaravgifter inte har betalats för vissa anställda kan det bero på att dessa inte ska omfattas av svensk socialförsäkring. I dessa fall efterfrågar Skatteverket A1-intyg. Det kan ibland finnas anledning att kontrollera intygen och då behöver Skatteverket ha möjlighet att kunna kontakta Försäkringskassan för att utreda ett A1-intyg som har utfärdats av en behörig institution i en annan medlemsstat, men också för att Försäkringskassan ska kunna utreda lagval i de fall intyg saknas.[134]

Rutiner för vidarebefordran av A1-intyg till Skatteverket

Försäkringskassan har en överenskommelse med Skatteverket om att vidarebefordra en kopia på A1-intyg som har inkommit från andra medlemsstater. Av genomförda intervjuer på Försäkringskassan och Skatteverket framgår att innehållet i överenskommelsen har förändrats över tid.[135]

Myndigheterna för diskussioner för att skapa en rutin för ett förbättrat samarbete. Initiativet har bland annat föranletts av att Skatteverket har upptäckt ett antal A1-intyg från andra medlemsstater som misstänks vara utfärdade på felaktigt underlag. Skatteverket har nämligen möjlighet att se andra mönster än Försäkringskassan genom att ha överblick över en arbetsgivares samtliga utsända arbetstagare. Försäkringskassan ser främst A1-intyg på individnivå. Syftet är att

[134] Skatteverket pm daterat den 30 juni 2011.
[135] Kopior på ungefär tjugotusen A1-intyg per år vidarebefordras från Försäkringskassan till Skatteverket.

samarbetet ska bidra till att sociala avgifter som ska betalas i Sverige ska kunna krävas in.[136]

Enligt de nu gällande rutinerna sänds en kopia på intyg som utfärdats av en utländsk behörig institution endast till Skatteverket då personen är bosatt i Sverige.[137] Av intervjuerna som genomförts på Försäkringskassan och på Skatteverket framgår att de intyg som vidarebefordras till Skatteverket i regel handlar om personer som sänds ut för arbete i Sverige och som ska omfattas av ett annat lands socialförsäkringslagstiftning. Under den tid som intyget gäller ska sociala avgifter inte betalas i Sverige. Ett mer informellt samarbete förekommer i enskilda ärenden, men är mindre vanligt. Det kan handla om fall hos Försäkringskassan där den enskilda inte vill eller har möjlighet att hjälpa till med utredningen och myndigheten behöver uppgifter om arbetsgivare eller liknande uppgifter.

Om Försäkringskassan har utfärdat intyg som visar att en enskild individ ska omfattas av svensk socialförsäkringslagstiftning tillgodoförs individens PGI på inkomsten från utlandet och Skatteverket kräver att arbetsgivaravgifter ska betalas av den utländska arbetsgivaren. Skatteverket har dock bedömt att uppgifter i beskattningsverksamheten om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden är sekretessbelagda.[138] Sekretessen i ärenden som rör beskattning är absolut. Skatteverket anser inte att någon av de sekretessbrytande reglerna kan tillämpas. Enligt intervjuer med Skatteverket har verket tidigare, förvisso felaktigt, tagit kontakt med Försäkringskassan när man efter revisioner har hittat felaktiga intyg för att Försäkringskassan skulle reda ut detta. Detta var ett personknutet samarbete. Ett mer formaliserat samarbete höll på att utformas, men stoppades på grund av sekretessbestämmelserna.

Avsaknad av A1-intyg

I situationer där det saknas intyg om försäkringstillhörighet har Skatteverket haft förhållningssättet att det är huvudregeln som gäller, det vill säga att personen tillhör socialförsäkringen i arbetslandet och

[136] Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag (dnr 023734-2013), s. 40.
[137] Här skiljer sig uppgifterna och det har varierat över tid vilka kopior som ska skickas till Skatteverket.
[138] 27 kap. 1§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

att det är där sociala avgifter ska betalas. Anledningen till att det saknas intyg kan ha flera orsaker, exempelvis att personen inte har begärt ett intyg från den behöriga institutionen. Om ett intyg saknas anser Skatteverket att arbetsgivaravgifter kan tas ut i de fall där det framgår av uppgifter som har kommit in att personen borde ha omfattats av svensk socialförsäkringslagstiftning när arbetet i den andra medlemsstaten utfördes.[139]

Skatteverket kan indirekt få indikationer på att reglerna om arbete i flera medlemsstater är tillämpliga, och kan då ha anledning att bedöma om en person borde ha omfattats av svensk socialförsäkringslagstiftning också för det arbete som denna utfört i andra medlemsstater.

Det görs med hjälp av deklarationen och folkbokföringen eller andra uppgifter om bosättningen i myndighetens register. I dessa fall kontaktar Skatteverket personen och frågar efter intyg om arbete i två eller flera medlemsstater.[140]

Skatteverket har påbörjat ett arbete med att se över arbetsrutinerna vad gäller debitering av avgifter för arbete som har utförts i en annan medlemsstat. När osäkerheten är alltför stor om vilken medlemsstats lagstiftning en person omfattas av upplyser Skatteverket i stället personen om att inkomsten inte har lagts till grund för beräkning av PGI eftersom det saknas intyg.[141]

För närvarande pågår flera domstolsprocesser som berör frågan om Skatteverkets möjlighet att ta ut arbetsgivaravgifter på inkomster som är intjänade i Sverige och det saknas A1-intyg.

Internationellt arbete och samverkan inom EU

Förordning 883/2004 gäller för den behöriga institutionen inom socialförsäkringen, det vill säga Försäkringskassan, som ska bistå administrativt och samarbeta med behöriga institutioner i andra medlemsländer.

Eftersom Försäkringskassan är behörig institution i Sverige när det gäller att utfärda och ta emot A1-intyg samverkar Skatteverket inte

[139] 2 kap. 4 § SAL.
[140] Skatteverket, 20 januari 2015.
[141] Skatteverket, 20 januari 2015.

med andra myndigheter i Europa när det gäller dessa ärenden. Det finns ingen formell samverkan för Skatteverket med motsvarande utländska institutioner.[142] I andra medlemsstater kan det vara organiserat på ett annat sätt. Allt kan vara samlat under en institution och inte som i Sverige, där Skatteverket har en helt fristående roll som inte har med socialförsäkringen att göra.

7.4 Intjänande av pensionsrätter

Pensionsmyndigheten administrerar den allmänna pensionen och andra pensionsrelaterade förmåner som omfattar dem som bor eller arbetar i Sverige.[143] Myndigheten har en central roll när det gäller de delar av socialförsäkringen som rör dels personer som tjänar in pensionsrätter, dels personer med pensionsrelaterade förmåner. Skatteverket beräknar och fattar beslut om pensionsgrundande inkomst (PGI).[144]

Den allmänna pensionen består av inkomstpension, premiepension och för vissa även tilläggspension eller behovsprövad garantipension. Inkomstpensionen[145] är inkomstgrundad och bygger på en persons intjänade pensionsrätter.[146] Premiepensionen utgörs av fullt fonderade individuella konton. För personer födda före 1954 utgörs pensionen helt eller delvis av tilläggspension, vilken beräknas enligt det tidigare ATP-systemets regler.[147] Garantipensionen är en del av den allmänna pensionen som kan beviljas personer som har saknat eller har haft låg inkomst.[148]

Utöver den allmänna pensionen administrerar Pensionsmyndigheten också ett antal närliggande socialförsäkringsförmåner. Dessa är efterlevandepension, efterlevandestöd till barn, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.[149]

---

[142] Intervju Skatteverket.
[143] 1§ förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.
[144] 1 och 8 §§ förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket.
[145] Se 62 kap. socialförsäkringsbalken.
[146] Inkomstpensionen gäller personer födda år 1938 eller senare.
[147] Mellan 1960 och 1998 hade Sverige ett pensionssystem där den allmänna delen bestod av en grundpension i form av folkpension och en inkomstrelaterad allmän tilläggspension (ATP). Personer födda 1937 och tidigare får hela sin pension som tilläggspension.
[148] Se 66 och 67 kap. socialförsäkringsbalken.
[149] Se 100-103 kap. SFB.

Pensionen och de pensionsrelaterade förmånerna är en blandning av ersättningar som baseras på bosättning (garantipension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd samt efterlevandestöd till barn) respektive inkomst (inkomstpension, premiepension, omställningsstöd, änkepension och barnpension). Det innebär att Pensionsmyndigheten i sin handläggning i vissa fall ska bedöma graden av intjänande till systemet och i andra fall ska fastställa bosättningstiden i Sverige. Pensionsmyndighetens verksamhet bygger till stor del på beslutsunderlag där information har hämtats från Skatteverket och Försäkringskassan.

Skatteverket bistår främst med information om den pensionsgrundande inkomsten, men är också den myndighet som har uppgifter om såväl folkbokföring som de fall där det är aktuellt med en särskild inkomstskatt för dem som är bosatta utomlands.

Från Försäkringskassans handläggningssystem går det till exempel att hämta uppgifter om en person är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner, om Försäkringskassan betalar ut någon förmån till personen samt personens civilstånd.

Pensionsmyndigheten och A1-intyg

För Pensionsmyndigheten aktualiseras frågan om förordning 883/2004 främst vid den tidpunkt då en individ ansöker om någon pensionsrelaterad förmån. För att kunna avgöra vilka förmåner som kan beviljas behöver det fastställas vilka pensionsrätter som den berörda individen har tjänat in. För dem som bott och arbetat i Sverige i hela sitt liv finns samtliga uppgifter som pensionsbeslutet grundas på i Pensionsmyndighetens IT-system. I dessa fall kan hela ärendet hanteras i ett automatiskt system.

I de fall en person också har bott eller arbetat i ett annat land behöver uppgifterna i Pensionsmyndighetens system kompletteras manuellt med uppgifter från det land eller de länder som är aktuella. En person som har varit förvärvsarbetande i mer än ett medlemsland har nämligen, enligt principen om *pro rata temporis,* rätt till pension från vart och ett av de länder där vederbörande har varit yrkesverksam, i förhållande till försäkringstiden i det landet.

Skatteverket och PGI

Skatteverket rapporterar varje år till Pensionsmyndigheten vilken PGI som har beslutats för den enskilde. Skatteverkets beslut används av Pensionsmyndigheten för att räkna fram den enskildes pensionsrätt för den allmänna pensionen. Om det finns ett A1-intyg som visar att personen inte omfattas av svensk socialförsäkringslagstiftning följer Skatteverket detta, vilket innebär att Skatteverket inte tillgodoför PGI på inkomsten och inte påför arbetsgivaravgifter.

Det kan ibland finnas anledning att kontrollera ett A1-intyg, men eftersom Skatteverket inte är behörig institution kan myndigheten inte kontakta vare sig den utfärdande myndigheten i det andra landet eller Försäkringskassan för att myndigheten i sin tur ska ta kontakt med den behöriga institutionen.

De sociala avgifterna är normalt förmånsgrundande och ligger till grund för bland annat beräkningen av mottagarens pension och andra socialförsäkringsförmåner.[150] PGI beräknas för den som arbetar i Sverige och det finns inget krav på bosättning i Sverige. Den som uppfyller kravet på arbete tjänar alltså in pensionsrättigheter i Sverige.[151] Skatteverket beräknar och beslutar om PGI för varje intjänandeår för anställda och egenföretagare[152] på de pensionsgrundande inkomsterna, oavsett om de beskattas i Sverige eller inte.[153]

[150] Prop. 2000/01:8.
[151] 4 kap.2 och 3 §§ och 6 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.
[152] I lagtexten står det *försäkrade.*
[153] 59 kap. socialförsäkringsbalken.

8 Myndigheternas utmaningar

I det här kapitlet behandlas några av de utmaningar och problem som de svenska myndigheterna i olika avseenden ställs inför när det gäller prioritering, hantering och administration av ärenden som rör arbete över nationsgränser. Kapitlet bygger i stora delar på information som framkommit vid intervjuer som ISF har genomfört med olika företrädare för Försäkringskassan, Skatteverket, Pensionsmyndigheten och Arbetsmiljöverket.

8.1 Utstationerades arbetsvillkor i Sverige

Skyldigheten för utländska arbetsgivare att anmäla utstationerade arbetstagare i Sverige till Arbetsmiljöverket har formellt sett ingen koppling till bestämmelserna om utsändning inom socialförsäkringen, utan tar främst sikte på de utstationerades arbetsvillkor. Som framgår nedan finns dock vissa beröringspunkter mellan dessa regelverk.

Bestämmelserna om anmälningsskyldighet för utländska arbetsgivare vid utstationering av arbetstagare i Sverige har sin grund i utstationeringsdirektivet.[154] I svensk rätt är direktivet främst genomfört genom utstationeringslagen. Det övergripande målet med lagen och det nyinrättade svenska registret för utstationerade är att säkerställa att de utstationerade arbetstagarna omfattas av det skydd och de rättigheter som följer av utstationeringsdirektivet.

Skyldigheten för utländska arbetsgivare att anmäla utstationerade arbetstagare i Sverige till Arbetsmiljöverket har formellt sett ingen koppling till bestämmelserna om utsändning inom socialförsäkringen, utan tar främst sikte på de utstationerades arbetsvillkor, även om det

[154] Utstationeringsdirektivet 96/71/EG.

finns vissa beröringspunkter mellan dessa regelverk. Uppdelningen mellan utstationering och utsändning är dock en juridisk konstruktion som inte är riktigt relevant för ett företag eller en enskild arbetstagare som behöver information eller stöd i frågor som rör deras situation och som kan handla om både arbetsvillkor och socialförsäkring.

Utstationeringsdirektivet innehåller bestämmelser om att det är arbetslandets lag som ska följas när det gäller exempelvis arbetstidslagen, semesterlagen och arbetsmiljölagen. Utländska arbetsgivare är därför skyldiga att följa svenska bestämmelser när det gäller minimilöner, semesterrätt, föräldraledighet, arbetstider och säkerhet på arbetsplatsen. Det innebär att det finns vissa indirekta kopplingar mellan Arbetsmiljöverkets informationsansvar enligt utstationeringslagen och de lagvalsregler som Försäkringskassan har att tillämpa vid utsändning om försäkringstillhörighet i förordning 883/2004.

Eftersom syftet med de respektive regelverken skiljer sig åt och myndigheterna har olika uppdrag kan det vid ett första påseende vara svårt att se att det finns något behov av samverkan mellan Arbetsmiljöverket och Försäkringskassan när det gäller information till företag och enskilda. För myndigheterna är distinktionen mellan begreppen utstationering och utsändning självklar och kopplad till deras respektive uppdrag, men ur ett företags eller en enskild arbetstagares perspektiv är denna uppdelning inte lika ändamålsenlig.

Anmälningsskyldigheten, registret över anmälningar vid utstationering i Sverige och den svenska modellen

Genom att tillhandahålla information och utöva tillsyn är tanken att Arbetsmiljöverket ska se till att företagen följer den svenska lagstiftningen. Olika synpunkter har framförts av flera aktörer om nyttan av anmälningsskyldigheten för utländska arbetsgivare vid utstationering av arbetstagare i Sverige. Å ena sidan anser arbetstagarorganisationer att mer långtgående krav bör kunna ställas på utstationerande arbetsgivare. Å andra sidan menar andra aktörer att det är tveksamt om anmälningsskyldigheten överhuvudtaget fyller någon funktion. Kommerskollegium anser exempelvis att det saknas ett kausal-

samband mellan anmälningsplikten och skyddsintresset för utstationerade arbetstagare, med undantag av byggbranschen.[155]

Utstationeringsdirektivets rättsliga innebörd och praktiska tillämpning i medlemsstaterna har varit föremål för diskussioner sedan några uppmärksammade domar meddelats[156.] Debatten kring utstationering i Sverige har främst gällt byggnads- och transportbranschen och handlat om den problematik som uppstår kring utländska företagare som inte bedriver sin verksamhet i enlighet med svenska villkor och hur den svenska modellen för kollektivavtal ska värnas inom ramen för ett EU-rättsligt ramverk. Den svenska kollektivavtalsmodellen har varit svårplacerad på den EU-rättsliga kartan. Kritikerna menar att den svenska modellen inte är anpassad till en ökad internationalisering där arbetskraft som rör sig över nationsgränserna ingår som en naturlig del och att modellen bygger på en förlegad syn på arbetsmarknaden. Samtidigt försvaras det svenska kollektivavtalssystemet med att det är flexibelt och kan anpassas till olika delar av arbetsmarknaden och till nya situationer, vilket i förlängningen främjar en dynamisk inre marknad.

I Sverige, såväl som i övriga nordiska länder, har en periodvis intensiv debatt förts kring utländska företag som konkurrerar med inhemska företag genom att erbjuda sina anställda lägre löner och tillämpa arbets- och anställningsvillkor som inte överensstämmer med inhemsk standard. Debatten är inte unik för Norden. En liknande debatt har bland annat förts i Tyskland, som har en jämförelsevis hög lönenivå och är ett av de länder som tar emot mest arbetskraft i Europa. De stater som har lägre kostnader för sin arbetskraft har å andra sidan farhågor att de, trots sitt medlemskap i EU, inte ska kunna konkurrera fullt ut på den inre marknaden.

[155] Se Kommerskollegiums svar på departementspromemorian Anmälningsskyldighet vid utstationering samt förtydligande avseende missbruk av visstidsanställningar enligt anställningsskyddslagen (Ds 2011:22).

[156] Se exempelvis fäljande mål: C-341/05 Laval, C-319/06 Luxemburg, C-346/06 Rüffert och C-438/05 Viking.

8.2 Försäkringstillhörighet

Försäkringstillhörigheten är grundläggande för bedömningen av rätt till socialförsäkringsförmåner i Sverige. En person kan enligt de svenska bestämmelserna vara försäkrad för bosättning eller arbete och kan därmed ha rätt till bosättnings- eller arbetsbaserade förmåner.[157] Tidigare fanns ett krav på inskrivning för alla personer som var socialförsäkrade i Sverige.[158] Sedan kravet på att försäkrade ska vara inskrivna för att ha rätt till förmåner i Sverige togs bort ska Försäkringskassan ta ställning till en persons försäkringstillhörighet vid varje ansökan om ersättning. Försäkringskassan ska pröva om en person är fortsatt omfattad av svensk socialförsäkring och har fortsatt rätt till förmån kvarstår när en person flyttar från Sverige, börjar arbeta i ett annat land eller begär ett A1-intyg. När det gäller pensionsförmåner har också försäkringstillhörighet avgörande betydelse när Pensionsmyndigheten ska pröva rätten till ersättning. Inkomsten i det land där personen är försäkrad och där sociala avgifter har betalats är pensionsgrundande. Med nuvarande hantering finns dock en risk att Skatteverket inte vet om personen är försäkrad i Sverige, men kan konstatera att arbete utförts i Sverige. I dessa fall kan det därför vara så att arbete som utförs i Sverige anses vara tillräckligt underlag för att ta ut sociala avgifter och ge pensionsrätter.

Vid intervjuer har det framkommit att ett stort antal ärenden per handläggare och begränsade resurser har bidragit till att många ärenden hos Försäkringskassan har långa handläggningstider och att det finns stora ärendebalanser (det vill säga ärenden som ligger i kö för att handläggas). Ett sätt att hantera den stora ärendemängden har varit att prioritera ärenden om försäkringstillhörighet som är kopplade till en ansökan om en förmån eller ett intyg. Problemen kan skilja sig åt beroende på vilken typ av ärende det gäller och Försäkringskassan råder inte över alla orsaker som kan leda till långa ledtider.

Det ställs inte några krav i svensk lagstiftning att en person ska vara inskriven hos Försäkringskassan eller annan myndighet för att ha rätt till en förmån. Formellt sett drabbas sökanden i princip inte av en rättsförlust genom att inte vara registrerad hos Försäkringskassan. Det innebär i sin tur att det i förhållande till lagstiftningen inte finns

[157] 5 och 6 kap. Socialförsäkringsbalken.
[158] Lagen (1962:381) om allmän försäkring.

någon anledning att klargöra om en person är försäkrad förrän vid den tidpunkt personen ansöker om en förmån eller ett A1-intyg. Personer som arbetar i en annan medlemsstat kan emellertid vara beroende av att kunna visa upp ett A1-intyg för att kunna arbeta även i de fall där utredningen om intyg ännu inte är slutförd.

Utgångspunkten för Försäkringskassans hantering är alltså att endast personer som ansöker om förmåner eller om ett A1-intyg ska få sin försäkringstillhörighet bedömd. Det har framkommit vid intervjuer med representanter för Skatteverket och Pensionsmyndigheten att Försäkringskassans nuvarande hantering av A1-intyg kan få konsekvenser för de andra myndigheternas verksamhet, då de kan vara beroende av uppgifter om personers försäkringstillhörighet i många ärenden.

Samtliga intervjuade representanter för styrning och handläggning av försäkringstillhörighet på Försäkringskassan uppger att området försäkringstillhörighet har haft problem med långa handläggningstider och bristande resurser de senaste åren. Det är samma handläggare på Försäkringskassan som hanterar såväl ärenden om försäkringstillhörighet vid in- och utvandring där socialförsäkringsbalken är tillämplig, som ärenden där förordning 883/2004 är tillämplig. Tidigare var det särskilda handläggare som främst arbetade specifikt med ärenden som gällde tillämplig lagstiftning enligt förordning 883/2004. Handläggare som har intervjuats anger vidare att det i vissa fall kan vara svårt att hålla sig uppdaterad om förändringar i styrning och tillämpningen av olika bestämmelser när de har vissa typer av ärenden mer sällan. Något som ytterligare kan vara problematiskt är att det tar lång tid innan styrdokument från EU-kommissionen finns översatta till svenska. Handläggarna uppger exempelvis att det i något fall har tagit över ett år innan uppdateringar i den praktiska vägledningen publicerades på svenska.

8.3 Utfärdande av A1-intyg

I de fall en person ansöker om att fortsatt omfattas av svensk socialförsäkring vid arbete i ett annat medlemsland ska Försäkringskassan göra en bedömning enligt uppställda kriterier.[159]

Vid de intervjuer som har genomförts har det framkommit att den utredning Försäkringskassan genomför främst gäller de formella kraven. Det kan exempelvis handla om att ansökan om ett A1-intyg är rätt ifylld och att arbetsgivarintyg är bifogat. Det görs däremot sällan någon utredning av de innehållsmässiga kraven. Det kan exempelvis gälla att uppgifterna stämmer och att de avser en situation som kan anses utgöra skäl för att ett A1-intyg bör utfärdas. En anledning är att det är svårt att göra kontroller av, och utreda uppgifter om, arbetsgivare i ett annat medlemsland. I vissa länder, såsom Sverige, kan den behöriga institutionen sakna uppgifter om personers anställningar och arbetsgivare. Det kan i stället vara en annan myndighet, såsom Skatteverket, som har den informationen. Oavsett vilka uppgifter det utfärdande landets olika institutioner har tillgång till är det främst det mottagande landet som har möjlighet att kontrollera uppgifter som rör anställningsförhållanden. Ytterligare en svårighet vid bedömningen är att prövningen är framåtsyftande, något som inte är helt okomplicerat då det innebär att bedöma omständigheter kring arbete som ännu inte utförs.

Ett formellt krav som, enligt uppgift från intervjuerna, kan vara svårt att utreda är om den person som sänds ut från Sverige ersätter en annan utsänd. Eftersom Försäkringskassan endast registrerar uppgifter på individnivå är det svårt att utreda omständigheter kring arbetsgivarens tidigare utsända anställda. För att kunna förbättra kvaliteten i utredningarna skulle det krävas en utveckling av Försäkringskassans IT-stöd som gör det mer ändamålsenligt för hanteringen av vilket lands lagstiftning som är aktuellt i internationella ärenden.

[159] Administrativa kommissionens beslut nr A2 den 12 juni 2009 om tolkningen av artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 när det gäller tillämplig lagstiftning för utsända arbetstagare och egenföretagare som tillfälligt arbetar utanför den behöriga staten.

Utredningar långt tillbaka i tiden

I vissa ärenden krävs det att Försäkringskassan utreder försäkringstillhörighet för en längre retroaktiv period. Det har framkommit vid intervjuer med handläggare att Försäkringskassan ibland får uppgifter om att en person kan ha arbetat i ett eller flera andra medlemsländer sedan flera år tillbaka.

Ett ärende som återgavs vid en intervju rörde en förfrågan från ett annat medlemsland om en person och dennas anställningar sju år bakåt i tiden. I det fallet ville personen inte medverka i utredningen. Det ligger inte alltid i den enskilda individens intresse att få ett beslut om försäkringstillhörighet eftersom det kan påverka såväl utbetalda socialförsäkringsförmåner som inbetalningen av sociala avgifter. I det aktuella fallet höll Försäkringskassan på med den utredningen i ett år innan försäkringstillhörigheten för hela perioden kunde klarläggas.

Svårigheter i informationsutbytet med andra medlemsstater

Flera handläggare som har intervjuats återkommer till att det kan vara långa handläggningstider i kontakten med andra länder. Väntetider vid inhämtande av information från myndigheter i andra medlemsstater är ett exempel på en orsak till fördröjningar i handläggningen som är svårt för Försäkringskassan att påverka på egen hand och som ligger utom myndighetens kontroll. Långa handläggningstider kan ha speciellt stor betydelse för personer som är i behov av någon ersättning. Utbetalningen av ersättningen kan nämligen inte göras förrän personens försäkringstillhörighet har klarlagts.

Vissa hinder för en effektiv hantering av A1-intyg och samverkan med andra myndigheter hänger ihop med större frågor, såsom till exempel möjligheten till elektroniskt utbyte mellan myndigheter inom Sverige och EU. I frånvaron av ett gemensamt elektroniskt utbyte kan det vara förenat med betydande svårigheter för Försäkringskassans handläggare att identifiera och spåra upp adresser till berörda organ och myndigheter i andra medlemsstater. Systemen skiljer sig åt mellan medlemsstaterna och vissa länder har, till skillnad från Sverige, ett stort antal myndigheter som är behöriga att hantera frågor

om tillämplig lagstiftning. På kommissionens hemsida[160] finns förvisso myndigheternas kontaktuppgifter, men de är inte alltid uppdaterade så att de är aktuella. Vid intervjuerna framkommer att vissa länder vidarebefordrar intygen och ser till att de hamnar hos rätt myndighet, andra inte. De skickar i stället handlingarna i retur till Försäkringskassan som får börja om från start.[161] Avsaknaden av elektroniskt utbyte av blanketter, intyg och information gör att arbetet för Försäkringskassans handläggare ibland är administrativt tungrott och onödigt tidskrävande. Å andra sidan handlar många ärenden om utsändning och arbete i våra nordiska grannländer och i dessa fall finns upparbetade samarbeten, och kontaktuppgifter till berörda myndigheter är väl kända för Försäkringskassan.

En handläggare vittnar om att det händer att utredningar avslutas utan att en persons försäkringstillhörighet helt har kunnat klarläggas. I ett ärende hade handläggaren kontaktat alla de möjliga myndigheter som hade kunnat ge information, utan att under mer än ett års tid få svar på förfrågningar eller skrivelser. Så trots att personen hade lämnat information om att denna arbetade i det andra landet bedömde handläggaren att personen skulle fortsätta att omfattas av svensk socialförsäkring, eftersom några andra uppgifter inte kunde styrkas.

Utredning av arbete i flera medlemsstater

Sedan ett par år tillbaka handlar allt fler av Försäkringskassans ärenden om arbete i två eller flera länder och allt färre ärenden rör en person som är utsänd för arbete i endast ett annat medlemsland.

Utredningar av arbete i flera länder kan vara omfattande och i vissa fall även komplicerade. Framförallt krävs det omfattande utredningar när personerna är egna företagare eller frilansar. Ytterligare en faktor som kan komplicera utredningen är huruvida personen vill medverka i utredningen eller inte. Handläggare som har intervjuats uppger att det händer att personer blir arga och upprörda när de får kännedom att sociala avgifter kan ha erlagts i fel land, och att Försäkringskassan därför utreder deras försäkringstillhörighet. I dessa fall kan det exempelvis röra sig om att personen har pågående socialförsäkrings-

[160] Se EESSI institutionsdatabas – Register över europeiska socialförsäkrings- och arbetslöshetsinstitutioner.
[161] Intervjuer på Försäkringskassan 2015-03-20.

förmåner som utbetalas i Sverige och därför vill omfattas av svensk socialförsäkring.

Handläggare uppger att det kan innebära särskilda svårigheter vad gäller att utreda vilket lands lagstiftning personen ska vara omfattad av när denna har arbetat i flera länder. Vid intervjuer som har gjorts med representanter för Rättsavdelningen och Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor anges också att de ofta får frågor kring utredningen av arbete i flera länder. Något som kan vara komplicerat är att slå fast vilka situationer som faktiskt ska betraktas som arbete i två länder. En ytterligare svårighet kan vara att fastställa vem som är arbetsgivare i de fall en person är anställd eller har uppdrag från ett bemanningsföretag, något som enligt handläggare blivit allt vanligare förekommande i utredningarna. För personer som exempelvis arbetar som flygande personal och ofta byter stationeringsort kan utredningen också medföra att de blir socialförsäkrade i ett land de själva inte har någon naturlig koppling till. I de fallen kan den enda kopplingen till det aktuella landet vara att arbetsgivaren har sitt säte där.

Den ökade andelen personer som ansöker om A1-intyg för arbete i två eller flera länder upplevs enligt intervjuerna också kunna vara en indikation på att fler företag har upptäckt att det är en möjlighet att påverka vilket lands lagstiftning en person ska omfattas av. Att andelen ökar kan även ha påverkats av att fler enskilda verkar känna till EU:s samordningsbestämmelser, och att det påverkar vilket land som sociala avgifter ska betalas i. Det kan dock fortfarande finnas ett mörkertal när det gäller personer som arbetar i mer än ett land, det vill säga då företag eller personer inte har lämnat uppgift om sina arbetsförhållanden till någon behörig institution. Samtidigt har vissa länder, så som Frankrike, blivit mer noga med att utföra kontroller av personers försäkringstillhörighet när dessa har kortare uppdrag i landet. Ett exempel som nämnts gäller att det förekommer krav från franska myndigheter att ett A1-intyg ska uppvisas innan en artist får gå på scenen. Utvecklingen med fler personer som arbetar i mer än ett land och vad det innebär är något som kan behöva diskuteras gemensamt av medlemsländerna framgent.

Provisoriska beslut

I samband med införandet av förordning 883/04 infördes möjligheten att fatta provisoriska beslut.[162] Det innebär att det mottagande landet får två månader på sig att invända eller komma med synpunkter på beslutet. Handläggare som har intervjuats uppger att de i början var väldigt noga med förfarandet att skicka provisoriska beslut. Sedan den praktiska vägledningen från EU hade uppdaterats framgick det att om beslutet är ställt utom tvivel kan ett slutligt beslut fattas direkt. Numera följer handläggarna den ordningen i dessa fall. Det blev omständligt för handläggare att i alla ärenden först fatta ett provisoriskt beslut och sedan vänta i två månader innan det slutgiltiga beslutet kunde fattas.

Utredningar med de nordiska länderna

Många av utredningarna om utsändning eller arbete i flera länder gäller personer som arbetar i andra nordiska länder, framförallt i Norge och Danmark. Handläggare och andra representanter för Försäkringskassan som har intervjuats uppger att även i en nordisk kontext kan enskilda medlemsländers sociala avgifter ha betydelse för företags och arbetstagares vilja att en person kan omfattas av ett visst lands lagstiftning.

Danska arbetsgivare är enligt intervjuerna sällan positiva till att betala svenska sociala avgifter eftersom de är högre än sociala avgifter i Danmark. Det medför att personer bosatta i Sverige som arbetar i Danmark inte får lov att arbeta mer än 25 procent i Sverige, eftersom personen då kommer att omfattas av svensk socialförsäkring. Det förekommer att arbetstagare får underteckna avtal innan de påbörjar sin anställning i Danmark om att de inte också kommer att arbeta i Sverige. Om det vid en utredning framkommer att en mer omfattande del av arbetet utförs i Sverige förekommer det enligt intervjuade handläggare att personens anställning i Danmark avslutas. Med Norge är förhållandet det motsatta, där är i stället inställningen till svenska sociala avgifter positiv.

I ärenden som rör arbete i flera länder finns det ett flertal personer som återkommande har en arbetssituation, som föranleder Försäk-

[162] Artikel 16 i 987/2009 och artikel 13 i förordning 883/2004.

ringskassan att årligen utfärda nya A1-intyg. Det kan exempelvis handla om svensk sjukvårdspersonal som arbetar en del av året i Norge. Det förekommer att personer som är i kontakt med Försäkringskassan beklagar sig för sin handläggare och tycker att det är onödigt administrativt tungrott med den årliga hanteringen av intyg. Det beskrivs av handläggare vara en onödigt omständlig arbetsuppgift som skulle kunna förenklas om intyget kunde utfärdas för två till tre år i stället. Tidigare utfärdades intyg som gällde mer än ett år, men enligt interna direktiv[163] som hänvisar till förordning 987/2009 där det framgår att bedömningen ska grunda sig på hur arbetssituationen ser ut den kommande 12-månadersperioden, gäller intygen nu endast för ett år i taget.[164] Det finns dock inget förbud mot att utfärda intyg för längre perioder i det fall ett underlag styrker det.

8.4 Mottagande av A1-intyg från annan medlemsstat

Hantering av inkomande A1-intyg

När en institution i en annan medlemsstat skickar ett intyg till Försäkringskassan om att en person är utsänd till Sverige arkiveras intyget i de flesta fall utan åtgärd. I vissa fall skickas en kopia av A1-intyget till Skatteverket. Representanter för Skatteverket uppger att de bara ska ha uppgifter i sitt register som är av betydelse för verksamheten, inte uppgifter som enbart är för kontrolländamål.

Kontroller eller utredningar av inkommande intyg gör Försäkringskassan endast om det rör sig om provisoriska intyg eller om dispenser. Den nuvarande hanteringen medför att Försäkringskassans handläggare har begränsad tillgång till de inkommande A1-intygen och inte kan söka bland de intyg som har kommit in för att utreda om det kan finnas brister eller oegentligheter som rör vilket lands lagstiftning en person ska omfattas av. Försäkringskassans nuvarande hantering infördes i samband med att ett nytt IT-stöd implementerades för hanteringen av försäkringstillhörighet. Innan dess registrerades alla inkommande intyg på ett sådant sätt att de var sökbara på

[163] Enligt uppgift från intervju med Försäkringskassan.
[164] Artikel 14.10 i förordning 987/2009.

individnivå. Enligt representanter för Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor var ett skäl till att det inte gick att införliva mottagandet av intyg i det nya IT-stödet att det krävdes svenska personnummer eller samordningsnummer för att uppgifter skulle kunna registreras. Ett annat skäl var att hanteringen med att registrera alla inkommande intyg ansågs vara alltför resurskrävande.

Det gjordes en förstudie på Försäkringskassan, där även Skatteverket deltog, av möjligheten att skapa ett särskilt IT-stöd för hanteringen av inkommande intyg. Vid intervjuer med representanter för Försäkringskassan har det framkommit att kostnaderna för utvecklingen visade sig bli för stora och att Skatteverket inte ville fullfölja utvecklingsprojektet.

Behövs inkommande A1-intyg?

Det finns medlemsstater som inte kontinuerligt vill ha information om att ett annat land utfärdar ett A1-intyg.[165] Sverige är ett av de länder som har valt att få information om utfärdande av A1-intyg vid arbete i Sverige. Utan information om att en annan medlemsstat har fattat beslut om en utsändning till Sverige kan det vara svårt att ifrågasätta beslutet i de fall det finns indikationer på att personen faktiskt ska omfattas av arbetslandets lagstiftning. Handläggare på Försäkringskassan som har intervjuats uppger att det förekommer att de får förfrågningar om vilket lands lagstiftning en person som arbetar i Sverige skall omfattas av. Försäkringskassan tar då kontakt med den enskilda för att undersöka om personen har ett A1-intyg som en behörig institution i ett annat medlemsland utfärdat. I många fall förekommer det att en person har ett A1-intyg med sig som kan lämnas till Skatteverket vid förfrågan.

Ett syfte med A1-intygen är att säkerställa att en person är försäkrad i endast en medlemsstat i taget. Representanter från Försäkringskassan som har intervjuats uppger att det exempelvis förekommer att perioder som ett intyg gäller kan överlappa med perioder som personen omfattas av ett annat lands lagstiftning. Handläggare vittnar om att det har förekommit att enskilda i samband med Försäkrings-

[165] Se artikel 15 (1) i 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.

kassans utredning har skickat en kopia av sitt A1-intyg till Försäkringskassan, och att det därigenom framkommit att det rört sig om överlappande perioder. Ett exempel gällde en person som hade varit socialförsäkrad i Sverige under samma period som Tyskland ansåg att denna var försäkrad där. Om personen inte själv hade skickat in en kopia av intyget direkt till handläggaren hade detta förhållande aldrig uppdagats. Personens A1-intyg var redan inskickat till Försäkringskassan, men hade arkiverats utan åtgärd.

Avsaknad av A1-intyg

Som framgått i rapporten har Försäkringskassan inte någon systematiserad information om vilken försäkringstillhörighet de arbetstagare har som utför arbete i Sverige, men som inte omfattas av svensk socialförsäkring. Mot bakgrund av den hantering av försäkringstillhörighet som Försäkringskassan har, och som främst är kopplad till ansökan om förmåner, medför detta även att uppgiften kan saknas också för personer som är bosatta och folkbokförda i Sverige.

Skatteverket uppger att myndigheten inte har någon samlad bild av de arbetstagare som utför arbete i Sverige, men som inte omfattas av den svenska socialförsäkringen. Det framkom vidare att om Skatteverket vid revisioner eller kontroller får uppgift om personer som arbetar i Sverige utan att sociala avgifter betalas kräver de att personen eller arbetsgivaren kan visa upp ett A1-intyg. I det fall det saknas uppgifter om att personen är utsänd från ett annat land, eller arbetar i flera länder, har det förekommit att Skatteverket har begärt att sociala avgifter ska betalas i Sverige.

Europeiska kommissionen har med anledning av Sveriges hantering i dessa fall skickat frågor till Sveriges regering om myndigheternas hantering. Vidare efterfrågas en förklaring av bakgrunden till att sociala avgifter begärs för personer som arbetar i Sverige utan att det har utretts om de redan är omfattade av en annan medlemsstats lagstiftning och om sociala avgifter därmed ska betalas i det andra landet.[166]

[166] EU-Pilot 7504/15.

Felaktigheter gällande A1-intyg

Den begränsade tillgången till de inkomna A1-intygen och Försäkringskassans hantering innebär att det inte sker någon systematisk kontroll av om de uppgifter som ligger till grund för intyget är korrekta eller om det finns någon annan indikation på handlingens giltighet.[167] En handläggare som har intervjuats beskriver att:

> ”förr gick vi igenom dem och vi kunde tycka att om intygen var fel ifyllda eller såg konstiga ut, så kunde vi ifrågasätta dem. Men nu hanterar vi dem inte över huvud taget.”

Om en medlemsstats socialförsäkringsadministration misstänker felaktigheter eller oriktigheter i ett A1-intyg kan den kontakta den institution som har utfärdat det. Det finns i och för sig inte något krav på att den mottagande medlemsstaten ska ha en kontrollerande eller kvalitetssäkrande funktion, tvärtom är den stat som tar emot ett A1-intyg bunden av den utfärdande statens beslut. Samtidigt kan det vara önskvärt att intyg som är uppenbart felaktiga eller förfalskade upptäcks av den mottagande staten. Om felaktiga eller förfalskade A1-intyg kommer i omlopp kan det få konsekvenser både för den enskilda och för den mottagande staten. Det kan handla om att den enskilda riskerar att gå miste om olika rättigheter och möjligheten för staten att driva in sociala avgifter begränsas.

Skatteverket har i intervjuer lämnat exempel på att när arbete utförs i flera länder av en person får myndigheten information om det genom deklarationerna, men Försäkringskassan kan inte på något sätt upplysas om situationen. Det kan avse en person med en hög inkomst som arbetar i Sverige och har inkomster som är över ”PGI-taket” men som också arbetar extra i en annan medlemsstat och inte har lämnat uppgift om detta till någon behörig institution. I det land där personen arbetar extra slipper företaget därmed att betala sociala avgifter i Sverige.

Det framkom vidare att Skatteverket, med hänvisning till gällande sekretessregler, anser sig sakna möjlighet att lämna indikationer på att en person saknar intyg, inte arbetar för den arbetsgivare som framgår av utfärdat intyg eller att försäkringstillhörigheten är felaktigt bedömd. Samtidigt anges vid intervjun att det finns tydliga indika-

[167] Jmf Försäkringskassan VL 2004:11 s.127.

tioner på brister i kontrollen av försäkringstillhörighet och efterlevnad av regelverket i Sverige. Det medför att det finns personer som arbetar i Sverige, som inte omfattas av svensk socialförsäkring, och som inte betalar sociala avgifter i någon medlemsstat. Skatteverket bekräftar vid intervjuerna att det finns indikationer på att personer som har sänts ut för arbete i Sverige varken betalar sociala avgifter eller har något A1-intyg från en annan behörig institution.

Det finns ett visst informellt samarbete med andra medlemsstater som berör socialförsäkringen i fall där det finns misstanke om fusk med A1-intyg. Ett exempel på fall av misstänkt oegentlighet är när Skatteverket vid revisioner får uppgiften att personer är utsända från en annan medlemsstat utan att ha något A1-intyg. När intyget begärs från den behöriga institutionen i exempelvis Estland, får myndigheten information om att personen inte arbetar i Estland utan i Sverige. I sådana fall skulle kontroller kunna ske i samverkan med andra medlemsstater. Skatteverket uppger att myndigheten skulle vilja kunna ”flagga upp” för Försäkringskassan att det finns personer som inte ska omfattas av svensk socialförsäkring. Skatteverket har enligt vad som har framkommit vid intervjuer uppmärksammat fall där personer har utfärdade intyg med sig men där såväl intygets äkthet som på vilka grunder det utfärdats kan ifrågasättas.

En orsak till den bristande kontrollen är att varken Försäkringskassan eller Skatteverket har prioriterat att arbeta sammanhållet internt eller gemensamt med dessa frågor. På Skatteverket har en intern uppföljning visat att hanteringen av intygen har haft brister, och åtgärder för att förbättra kvaliteten i verksamheten har därför satts in. För att komma tillrätta med hela hanteringen och kontrollen av hur EU:s bestämmelser efterlevs efterlyser Skatteverket ett formaliserat samarbete. Det anges vidare att det också kräver att Försäkringskassan i större utsträckning prioriterar hanteringen av försäkringstillhörighet.

Som tidigare nämnts är det svårt att se mönster för specifika arbetsgivare så länge Försäkringskassan hanterar ärenden på individbasis. Skatteverket har i stället ärendena uppdelat utifrån arbetsgivare vilket ger en större överblick. Om det fanns ett digitaliserat system som gjorde det möjligt att söka både utifrån individ och utifrån arbetsgivare skulle möjligheterna till kontroll öka.

Svårigheter kring hantering av inkommande intyg uppges dock inte vara ett begränsat svenskt problem. Representanter för Försäkringskassan uppger att även andra medlemsländers institutioner vittnar om att de har svårt att hinna med att administrera mängden inkommande intyg. Åsikten är att det krävs digitalisering för att kunna ha en effektiv hantering av inkommande intyg.

9 Diskussion och slutsatser

I det här kapitlet diskuteras de områden där ISF ser att det finns utrymme för förbättrade rutiner, på nationell eller europeisk nivå, när det gäller samordning av de sociala trygghetssystemen enligt förordning 883/2004. Vidare diskuteras faktorer som begränsar myndigheters möjligheter att samverka och kommunicera sinsemellan. ISF identifierar tre övergripande problemområden, dessa är ökat informationsutbyte, förbättrat kunskapsunderlag och förbättrad samverkan. Kapitlet avslutas med en diskussion av möjliga konsekvenser med dagens system.

9.1 Behov av ökat informationsutbyte

För att systemet med fri rörlighet inom EU ska fungera som det är tänkt i enlighet med förordning 883/2004, och i relation till svensk lagstiftning, krävs att relevant information i flera avseenden görs tillgänglig för alla berörda myndigheter såväl i Sverige som inom EU.

Granskningen indikerar att det finns behov av ett utökat informationsutbyte. Det finns främst ett behov av informationsutbyte på en mer systematisk nivå, såsom vid hanteringen av A1-intyg och kontrollen av de kriterier som ska vara uppfyllda för att intyget ska utfärdas. Det förekommer också att enskilda handläggare på en myndighet fångar upp signaler i enskilda ärenden som är av intresse för andra myndigheter, men där handläggaren av olika skäl, till exempel på grund av regler om sekretess, inte har möjlighet att vidarebefordra sådan information. Möjligheterna att samarbeta över myndighetsgränserna i enskilda ärenden kan därför behöva diskuteras på ett mer principiellt plan. När det gäller hanteringen av inkomna A1-intyg krävs kommunikation mellan olika myndigheter inom Sverige, främst mellan Försäkringskassan och Skatteverket.

Det EU-rättsliga regelverket kräver också kommunikation med andra medlemsländers myndigheter. Granskningen visar emellertid att det i vissa fall kan vara svårt att komma i kontakt med andra länders behöriga institutioner. För att detta ska kunna åtgärdas behöver det genomlysas vilka länder och institutioner det rör sig om och föra upp informationen till EU-gemensam nivå. I de fall uppgifter inkommer till Försäkringskassan om att personer i Sverige även arbetar i andra länder krävs att den enskildas arbetssituation klarläggs innan myndigheten kan ta ställning till vilken lands lagstiftning personen ska vara omfattad av, oavsett svårigheter att nå rätt institution i det andra landet. Försäkringskassan måste vidare säkerställa att det finns rutiner för hur myndigheten ska agera när andra länder inte svarar inom rimlig tid. Det finns också möjlighet för Försäkringskassan att lyfta ärenden till Administrativa Kommissionen, som ska bidra och bistå med hjälp inom sex månader. Vid intervjuerna med Försäkringskassan har det framkommit att denna möjlighet inte använts i någon större utsträckning.

Rapporten visar också att Försäkringskassan inte avsätter tillräckliga resurser för hanteringen av ärenden som rör försäkringstillhörighet, och att det även påverkar hanteringen av ärenden som gäller EU:s bestämmelser om utsändning och arbete i flera medlemsstater. Det saknas resurser i form av handläggare, IT-stöd och uppdaterade styrande dokument. När det gäller styrande dokument är ett specifikt problem att det är långa ledtider för att få styrdokument på engelska översatta till svenska. Försäkringskassan behöver vidare säkerställa att det finns tillräckligt stöd till handläggarna i form av exempelvis ändamålsenliga IT-stöd för alla delar av hanteringen.

9.2 Behov av förbättrat kunskapsunderlag

För att säkerställa fri rörlighet inom EU och en fungerande samordning av de sociala trygghetssystemen i enlighet med förordning 883/2004 behövs tillräckliga kunskapsunderlag för att identifiera eventuella problem. ISF har i den här rapporten funnit att ändamålsenligheten när det gäller statistik och innebörden av vissa centrala begrepp behöver ses över.

Statistiken över arbetskraftsrörlighet är begränsad

Inom EU pågår för närvarande ett arbete med att komma överens om vilken statistik om tillämpningen av samordningsbestämmelserna som medlemsstaterna ska ha skyldighet att redovisa. Det IT-system för elektroniskt utbyte av information om socialförsäkringar i Europa (EESSI) som är under utveckling kommer troligen också att kunna fungera som en statistikkälla. Redan i dag samlas statistik in avseende medlemsstaternas utfärdande av intyg om socialförsäkringstillhörighet, varav statistiken som berör Sverige presenteras i denna rapport. I övrigt finns det begränsat med statistik på EU-nivå som har relevans för utstationering av arbetstagare.

Det finns emellertid problem med att studera statistik över utfärdade A1-intyg och anmälningar om utstationering i Sverige om man utöver att åskådliggöra arbetskraftsrörlighet mellan medlemsstater vill genomföra mer komplexa kartläggningar och djupgående analyser.

Det råder exempelvis osäkerhet kring hur många av de utfärdade A1-intygen som rör faktiska utstationeringar och hur många utstationeringar som äger rum utan att ett A1-intyg utfärdas. Försäkringskassans statistik om utsändning och arbete i två eller flera länder visar vidare bara antalet personer som har A1-intyg. Den säger ingenting om hur länge en utstationering pågår eller hur många arbetade timmar det gäller. Det skapar svårigheter vid analyser av arbetskraftsrörlighet eftersom statistiken inte utgör något mått på arbetsinsatsen och det är därför svårt att veta om utstationeringar har någon effekt på exempelvis lönebildningen eller sysselsättningen i mottagande och utsändande länder.

Motsvarande osäkerhet finns när det gäller Arbetsmiljöverkets statistik över anmälningar om utstationering i Sverige som görs av utländska arbetsgivare. Med hänsyn till att anmälningsplikten för utländska arbetsgivare endast har funnits några år kan dessutom ökningar i antalet anmälningar om utstationering från ett medlemsland snarare vara uttryck för att en informationsinsats bidragit till förändringen än faktiska förändrade flöden av utstationerad arbetskraft.[168]

[168] Exempel på detta gavs under intervju med Arbetsmiljöverket.

Statistiken i Sverige är inte tillräckligt utbyggd och inte heller utformad på ett sådant sätt att det går att följa och bedöma samhällseffekter av ökad utstationering i Sverige. På individnivå finns viss information att tillgå, men där kan bestämmelser om sekretess hindra informationsutbyte myndigheter emellan.

Otydliga begrepp

ISF har i denna rapport pekat på problem som kan kopplas till att begrepp som är centrala vid bedömningen av försäkringstillhörighet inte är tydligt definierade. Det är till exempel inte alltid självklart vad som avses med utstationering, utsändning och arbete i flera medlemsstater. Gränsdragningen mellan utsändning och arbete i flera medlemsstater kan vara svår att göra. Otydligheten medför att det kan förekomma olika tolkningar hos myndigheterna inom EU. Dessutom är begreppen utstationering och utsändning överlappande men inte identiska, vilket kan skapa begreppsförvirring.

Även begrepp som används i den offentliga debatten kan sakna en enhetlig definition och därför vara problematiska. Ett exempel på det gäller social dumpning som ofta avser situationer på arbetsmarknaden som medför sänkta lönenivåer, men som i vissa sammanhang även åsyftar arbetsförhållanden i vidare bemärkelse och social standard. Social dumpning beskrivs i andra sammanhang som handel med arbetskraft, där internationella företag kan använda EU:s regelverk, och då utnyttja svenska myndigheters brist på kontroll, till sin egen fördel och betala så lite som möjligt för arbetskraften.

9.3 Behov av förbättrad samordning

En utmaning för Sverige och svenska myndigheter när det gäller hanteringen av gränsöverskridande arbetstagare och egenföretagare i Sverige är att ha kontroll över att svensk lagstiftning följs utan att åsidosätta unionsrätten eller hindra den fria rörligheten. Det betyder att Sverige måste ge sina myndigheter förutsättningar för att kunna balansera dessa krav. Granskningen visar att Skatteverket har behov av att i större utsträckning än i dag ta del av A1-intygen som inkommit till Försäkringskassan och att rutinerna för detta har varierat över tid.

Samordning mellan nationell och unionsrättslig lagstiftning

Skatteverket har, utifrån hur svenska sekretessregler är utformade eller tillämpas, begränsad möjlighet att informera Försäkringskassan om myndigheten upptäcker felaktigheter vid en revision. Exempel på sådana felaktigheter är att det visar sig att ett företag har arbetstagare som det betalar ut ersättning till, men där inga sociala avgifter tagits ut och inga intyg eller andra underlag finns i ärendet som talar för att arbetstagarna skulle tillhöra ett annat lands socialförsäkring. Skatteverket anser sig i en sådan situation vara förhindrat att informera Försäkringskassan om detta, trots att Försäkringskassan har ett befogat intresse av informationen. Det här är ett exempel på hur nationell lagstiftning (i det här fallet svenska sekretessregler) kan vara problematiska i förhållande till förordning 883/2004 (i det här fallet möjligheterna att korrekt bedöma om och när uttag av sociala avgifter ska göras). En risk med denna hantering är att Sverige inte uppfyller sitt åttagande som medlemsland i EU och att den fria rörligheten och grundprincipen att personer endast ska omfattas av ett lands lagstiftning frångås. För att det ska kunna ske en korrekt tillämpning när det gäller uttaget av sociala avgifter behöver behovet av ändrade sekretessregler på detta område ses över. Det är också något som *Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet* kommer att studera närmare.

Ansvarsfördelning mellan myndigheter och enskilda individer

Det är oklart var gränserna går mellan å ena sidan individens ansvar för att bistå med information och å andra sidan myndigheternas utredningsplikt. Den frågan aktualiseras i de fall en person uppger sig ha sänt ett A1-intyg till Sverige, men myndigheterna inte har fått tillgång av intyget. Att en myndighet inte har tillgång till uppgifterna i intyget kan bero på att intyget inte har kommit till Sverige, att det inte har registrerats på ett sökbart sätt eller att sekretessregler gör att den aktuella myndigheten inte har möjlighet att få tillgång till uppgifterna. Konsekvensen blir att myndigheter i dag måste kontakta den person som intyget gäller för att denna själv ska vända sig till den utfärdande institutionen i sitt hemland och begära ett nytt intyg. Som reglerna är utformade i förordning 883/2004 åligger det administrationen att sköta sin utredningsplikt. Det kan därför ifrågasättas om de svenska nationella sekretessreglerna är förenliga unionsrätten, genom att de hindrar svenska myndigheter från att själva fullgöra den

utredningsskyldighet som följer av EU:s förordning. Det kan också finnas anledning att diskutera om en svensk myndighet som inte är behörig institution begår något fel om den följer nationella regler om sekretess och inte lämnar ut uppgifter till en annan myndighet som har behov av uppgifterna. Detsamma gäller när Skatteverket tar ut sociala avgifter när en enskild inte kan visa upp ett A1-intyg. Här är det inte tydligt vilken prioritering som ska göras av en myndighet, som inte är behörig institution på området, i de fall där nationell lagstiftning skiljer sig från EU:s förordning.

Förtydligande behövs av Försäkringskassans ansvar i rollen som behörig institution

Det behövs ett klargörande från den svenska lagstiftaren på vilket sätt den behöriga institutionen respektive övriga myndigheter bör agera för att säkerställa att Sverige uppfyller sina åtaganden i förhållande till EU. Samtidigt framstår det som att EU:s administrativa kommission behöver klargöra vilka krav den ställer på medlemsstaterna när det gäller hantering av inkomna A1-intyg respektive på medborgarna när det gäller att kunna uppvisa ett A1-intyg vid kontroll. Om det finns medlemsstater som inte vill ha information om A1-intyg vid arbete i deras land, medför det en situation där risken är ett stort mörkertal av arbetare i det landet. Det innebär också att EU och dess medlemsstater kommer ha begränsad kunskap om hur den fria rörligheten ser ut i praktiken. Om medborgarna förväntas kunna uppvisa en A1, men inte gör det, är det viktigt att EU klargör under vilka förutsättningar ett land har rätt att slå fast att sociala avgifter ska tas ut. Annars finns det en risk att personen inte betalar sociala avgifter i något land, något som kan få konsekvenser inte minst för den berörda medborgaren.

I granskningen har det vidare framkommit att svårigheter vad gäller hantering av inkomna A1-intyg inte är ett problem som är begränsat till Sverige. Det finns därför anledning att ställa problemen med hanteringen i relation till det fördröjda europeiska systemet för digital informationshantering, EESSI. Det är inte otänkbart att en del av dessa problem, men också oklarheter kring uttag av sociala avgifter, hade kunnat undvikas om EESSI hade varit i bruk och om de elektroniska intygen hade varit åtkomliga för alla berörda myndigheter.

9.4 Möjliga konsekvenser av dagens problem

Som framgår av rapporten riskerar beslut och prioriteringar i det svenska systemet att till stora delar baseras på mörkertal, vilket i sig är en anledning till att överväga om dagens dokumentation gällande A1-intygen är tillräcklig. En konsekvens av rådande rutiner är att det finns brister vad gäller kännedom om vilka personer som arbetar i Sverige och är omfattade av andra medlemsstaters lagstiftning. Skyldigheten för arbetsgivare att anmäla arbetstagare i Sverige skulle kunna medföra att myndigheter ges en ökad möjlighet till kontroll när det gäller att upprätthålla svenska arbetsvillkor, och att alla som utför arbete i landet uppfyller skyldigheten att betala sociala avgifter i Sverige eller någon annan medlemsstat. Här kan finnas anledning att vidare utreda om överlappningen mellan socialförsäkringen och tillsynen gällande utstationerades arbetsmiljö bör föranleda en formaliserad samverkan.

Nationell lagstiftning och tillämpning gällande försäkringstillhörighet, utsändning och arbetsförhållanden bör ses över för att säkerställa att de på ett funktionellt sätt svarar mot en utveckling där det blir allt vanligare att personer, helt eller delvis, kommer att arbeta i flera länder under sitt yrkesliv. Att försäkringstillhörighet inte bedöms för alla i dag kan medföra framtida svårigheter för Pensionsmyndigheten, då försäkringstillhörighet kan visa sig komplicerat att avgöra bakåt i tiden. Det är också nödvändigt med korrekt information gällande intjänande till pensionen i flera länder för dem som i dag tjänar in pensionsrätter i ett system som bygger på livsinkomster.

Med nuvarande tillämpning av bestämmelserna finns det en risk för att utvecklingen går mot ökad sannolikhet för situationer där företag avsiktligt väljer att etablera sig i länder med låga sociala avgifter, och därefter sända ut eller söka om intyg för arbete i flera länder för personer som är verksamma i länder med högre avgifter. Om lagstiftaren upplever att det finns en risk för att utvecklingen går mot ökad sannolikhet för situationer med social dumpning finns anledning att närmare utreda frågan. I det fallet bör det övervägas att ta fram en svensk definition av vad begreppet social dumpning ska anses innefatta. Vidare kan lärdomar dras ifrån det arbete inom området som redan bedrivs i de övriga nordiska länderna. Exempelvis finns det i Norge en nationell strategi mot social dumpning, där Norges motsvarighet till Arbetsmiljöverket intar en central och samordnande roll.

I Danmark och Finland finns också ett systematiskt arbete på detta område i form av samverkan mellan strategiska myndigheter.

Ur ett socialförsäkringsperspektiv kan det finnas behov av att klarlägga om bestämmelserna om utsändning och arbete i flera länder i praktiken bidrar till att öka den fria rörligheten eller om det snarare medför en risk för att företag använder EU:s regelverk för att betala så lite som möjligt för arbetskraften.

Referenser

Ahlberg, Eldring och Pedersen (2013): *Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping* – en nordisk pilotstudie. Tema Nord 2013:253.

Arbetsmiljöverkets remissvar på Ds 2011:22 (dnr JU 2011/100984).

Arbetsmiljöverkets remissvar på regeringens förslag för genomförande av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

Arbetsmiljöverket (2012). *Förstudie om det fortsatta arbetet med utländska företag och arbetstagare.* Rapport 2012:5.

Arbetsmiljöverket (2014). *Halvårsrapport – register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige- 1 januari-30 juni 2014.* Rapport 2014:7.

Arbetsmiljöverket (2014). *Årsredovisning 2014.*

Arbetsmiljöverket (2015). *Halvårsrapport – register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige- 1 januari-30 juni 2015.* Rapport 2015:14.

Bernaciak, M. (2012): *Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?* Working Paper, European trade union institute.

Brottsförebyggande rådet, BRÅ (2015): *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* – en rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg. Rapport 2015:8.

Ds 2011:22. *Anmälningsskyldighet vid utstationering samt förtydligande avseende missbruk av visstidsanställningar enligt anställningsskyddslagen.*

Ds 2015:36: *Genomförandet av EU:s direktiv om fri rörlighet för arbetstagare.*

Europeiska kommissionen: *Praktisk vägledning, lagstiftningen som gäller för anställda i Europeiska unionen (EU), Europeiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz.*

European Commission: *Posting of workers: Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013.* Network Statistics FMSSFE. December 2014.

Försäkringskassan (2004): *Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner m.m.* Vägledning (2004:11), version 4.

Försäkringskassans process för att utreda och besluta om försäkringstillhörighet, 2007:10 version 4, dnr 78287-2011-FPGG.

Försäkringskassan (2010): *Processen för att utreda och besluta om försäkringstillhörighet,* version 4.0, dnr 78287-2011-FPGG, serienr 2007:10.

Försäkringskassans (2013): *Försäkringskassans arbete med internationella ärenden* – redovisning av regeringsuppdrag, dnr 023734-2013.

LO:s rapport (2010). *När arbetskraftskostnaderna pressar priset – en genomlysning av offentliga investeringar i infrastruktur.*

LO:s rapport (2013). *Gäst i verkligheten – om utstationerad arbetskraft i praktiken.*

Malmberg, J. (2010). *Posting Post Laval – International Responses.* Working paper 2010:15.

Monti, M. (2010). *A New Strategy for the Single Market.*

Petersson, S. (2013): *Utstationerades arbetsförhållanden på svensk arbetsmarknad* – en del av det nordiska forskningsprojektet Labour mograntsfrom Central and Eastern Europé in the Nordic countries; Pattern of migration, working conditions and recruitment practices. Rapport 2013:1.

Riksdagens ombudsmän (2014). Beslut om Försäkringskassans handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning, dnr 5502-2013.

Pensionsmyndigheten (2010): *Förmåner vid ålderdom och dödsfall enligt EG-förordningarna 883/2004 och 987/2009 samt EU-förordningen 1231/2010.* Vägledning 2010:7, version 5.

Pensionsmyndigheten (2013): *Internationella ärenden – regeringsuppdrag,* dnr VER 2013-153.

Pensionsmyndigheten (2013): *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2013.*

Prop. 2002/03:61. *Vissa socialförsäkringsfrågor.*

Prop. 2012/13:71. *Anmälningsskyldighet vid utstationering.*

Prop. 2013/14:81. *Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande.*

SOU 2011:74. *I gränslandet – Social trygghet vid gränsarbete i Norden.*

SOU 2015:13. *Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – del I.*

SOU 2015:38. *Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – del II.*

SOU 2015:66. *En förvaltning som håller ihop.*

Thörnquist, A. (2013). *False (Bogus) Self-Employment in East-West Labour Migration – Recent trends in the Swedish construction and road haulage industries.*

Figurförteckning

Figur 1 Arbetskraft från Sverige fördelad på artikel 12 och13 för år 2010-2014 42
Figur 2 Antalet utstationerade i Sverige den 1:a varje månad.... 43
Figur 3 A1-intyg som utfärdats av andra medlemsstater vid utsändning till Sverige 45
Figur 4 Antal utfärdade A1-intyg enligt artikel 12 och 13. 58

Tabell 1 Dokumentstudier ur juridiskt perspektiv 105

Bilaga

Tabell 1 Dokumentstudier ur juridiskt perspektiv

Typ av dokument	*Syfte*
EU-förordningen 883/2004 och implementeringsförordning 987/2009 med lagvalsregler för fastställande av socialförsäkringstillhörighet. Socialförsäkringsbalken (SFB).	Att studera unionsrättsliga och nationella bestämmelser om social-försäkringstillhörighet för att bedöma om det finns behov av regelförändringar i svensk lagstiftning eller förändrad tillämpning av svenska myndigheter.
Utstationeringsdirektivet och lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare	Att se hur implementeringen av utstationeringsdirektivet i Sverige och Arbetsmiljöverkets nya roll att hantera utländska företags anmälningar om utstationering generellt kan bidra till en effektivare hantering och kontroll av utstationeringar i Sverige vid sidan av säkerställande av att de utstationerade arbetstagarna omfattas av de rättigheter som omfattas av direktivet.
Rörlighetsdirektivet.	Att se hur Sverige kan balansera syftet med principen om fri rörlighet med behov av kontroller och administrativa åtgärder inom socialförsäkrings- och skatteområdet eftersom staternas suveränitet över utformningen av sina trygghetssystem inte får innebära att den fria rörligheten inom EU begränsas.

Unionsrätt med krav på administrativt samarbete mellan medlemsstaternas socialförsäkringsmyndigheter: EU-fördraget, Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF), förordning 883/2004 och 987/2009. Nationell förvaltningsrätt och sekretesslagstiftning.	Att undersöka hur svensk lagstiftning förhåller sig till EU:s krav på administrativt samarbete mellan socialförsäkringsmyndigheter. Identifiera rättsliga hinder och möjligheter för ett effektivt samarbete mellan myndigheter i Sverige och inom EU - också i relation till myndigheter som inte omfattas av de unionsrättsliga bestämmelserna om krav på samarbete.
Beslut från Administrativa kommissionen (AK) för samordning av de sociala trygghetssystemen.	Att ta del av AK:s upplysningar om tolkningar av förordning 883/2004.
Domar från Europadomstolen.	Att få förståelse för innebörden av förordning 883/2004 och domarnas konsekvenser för svensk lagstiftning.

isf
INSPEKTIONEN FÖR
SOCIALFÖRSÄKRINGEN

adress Box 202, 101 24 Stockholm *besöksadress* Fleminggatan 7
telefon 08 58 00 15 00 *fax* 08 58 00 15 90 e-post registrator@inspsf.se *webb* www.inspsf.se

ISBN 978-91-88098-11-5