

Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal

Ds 2024:9



Regeringskansliet
Utrikesdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0930-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0931-9 (pdf)

ISSN 0284-6012

Till statsrådet Tobias Billström

Statsrådet Tobias Billström beslutade den 18 juli 2023 att uppdra åt departementsrådet Harald Sandberg att biträda Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att utreda frågan om bättre förutsättningar för utsänd statlig personal (UD 2023:A). Enligt uppdragsbeskrivningen ska uppdraget redovisas senast den 1 juni 2024. Som sekreterare anställdes den 23 augusti 2023 hovrättsassessorn Linnéa Alm.

Utredningen överlämnar härmed departementspromemorian Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal (Ds 2024:9).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i maj 2024

Harald Sandberg

/Linnéa Alm

Innehållsförteckning

Innehåll

Innehållsförteckning	3
Sammanfattning	11
Summary	23
Förkortningar	35
1 Författningsförslag	37
1.1 Förslag till lag om ändring tandvårdslagen (1985:125).....	37
1.2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	39
1.3 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	40
2 Uppdraget och dess genomförande	43
2.1 Uppdraget.....	43

2.2	Genomförandet av uppdraget	44
2.3	Disposition.....	45
2.4	Begrepp	46
3	Utsändning i statens tjänst	49
3.1	En ny och farligare verklighet.....	49
3.2	Svenska statens närvaro i utlandet.....	50
3.2.1	Den utsända statliga personalen.....	51
3.3	Utrikesförvaltningen.....	52
3.3.1	Utrikesrepresentationen.....	53
3.3.2	Statlig utsändning.....	54
4	Utlandsvillkorssystemet	57
4.1	Den statliga arbetsgivarpolitiken.....	57
4.2	Utvecklingen av kollektivavtalen för statens utsända	58
4.2.1	Tidigare regler om beskattning för utsänd statlig personal.....	60
4.3	Rådande utlandsvillkorssystem.....	61
4.3.1	Avtal om utlandstjänstgöring – UVA.....	62
4.3.2	Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands - URA	64
5	Personalpolitiska förutsättningar i skilda statliga verksamheter.....	67
5.1	Utrikesförvaltningen.....	68
5.2	Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida).....	70
5.3	Folke Bernadotteakademin	70
5.4	Försvarsmakten	71
5.4.1	Konsekvenser för Försvarsmaktens utsändning efter Natomedlemskapet.....	72
5.5	Migrationsverket	73

5.6	Polismyndigheten	74
5.7	Business Sweden.....	75
5.8	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	75
5.9	Universitet och högskolor.....	76
5.10	Myndigheter med enstaka utsända	77
5.10.1	Statens fastighetsverk.....	77
5.10.2	Kustbevakningen	77
5.10.3	Domstolsverket	78
5.10.4	Åklagarmyndigheten	78
6	Problembild	81
6.1	Utmaningar för utsänd statlig personal.....	83
6.1.1	Förmånsbeskattning av medföljande familjemedlemmars hälsundersökningar och vaccinationer inför och efter utsändning	85
6.1.2	Direktutsändning.....	86
6.1.3	Permanent uppehållstillstånd och medborgarskap för medföljare.....	89
6.1.4	Tillgång till och ersättning för vård inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket	90
6.2	Frågor som ligger utanför utredningens uppdrag.....	91
6.3	En komparativ utblick	92
6.3.1	Danmark.....	92
6.3.2	Norge	93
6.3.3	Finland	94
6.3.4	Tyskland.....	94
6.3.5	Nederländerna	95
7	Förmånsbeskattning av vaccination och hälsundersökning.....	97
7.1	Beskattning av förmåner enligt inkomstskattelagen.....	97
7.1.1	Förmåner ska värderas till marknadsvärdet	98
7.1.2	Allmänt om förmån av hälso- och sjukvård.....	99
7.1.3	Beskattning av förmån av hälso- och sjukvård	100
7.1.4	Skattefria förmåner för utsänd statlig personal ...	101

7.2	Arbetsgivarens ansvar för hälsundersökning och vaccination av utsänd personal.....	103
7.3	Medföljande familjemedlemmar	104
7.3.1	Vikten av att kunna ta med familjemedlemmar vid utsändning	104
7.3.2	Familjemedlemmarnas behov av vaccination och hälsundersökning.....	105
7.4	Förekomsten av förmån av medföljande familjemedlemmars vaccination och hälsundersökning...	106
7.4.1	Inte alla statliga arbetsgivare erbjuder förmån av vaccination och hälsundersökning	106
7.4.2	Utrikesdepartementets och Sidas hantering.....	107
7.5	Skatteintäkter från förmånsbeskattningen.....	109
7.5.1	Utsändande myndigheter	109
7.5.2	Business Swedens undersökning av privata företag.....	110
7.6	Kostnaden för nödvändiga vaccinationer och för hälsundersökningar inför utsändningen ska inte belasta den anställda	110
7.6.1	Risker och nackdelar med förmånsbeskattning av förmån av medföljande familjemedlemmars vaccination och hälsundersökning	111
7.6.2	Hälsundersökning efter hemkomst	112
7.7	Möjliga lösningar på problemet	113
7.7.1	Lönetillägg som kompensation för den anställdes kostnader för förmånsbeskattning.....	114
7.7.2	Skattefrihet för medföljande familjemedlemmars vaccinationer inför och efter utsändningen	118
7.7.3	Införandet av en ny skattefrihet medför en försumbar förlust av skatteintäkter men minskar inte de administrativa kostnaderna.....	120
7.7.4	Ersättning för kostnader för förmåner av medföljande familjemedlemmars hälsundersökningar	121

8	Direkt utsänd som statligt anställd	125
8.1	Problem med att direktutsända personal.....	125
8.1.1	Utsändande myndigheters problem med direktutsändning.....	127
8.2	Tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige	131
8.2.1	Hälso- och sjukvård åt den som är bosatt i regionen.....	131
8.2.2	Hälso- och sjukvård åt den som inte är bosatt i regionen.....	132
8.2.3	Socialförsäkringsbalkens bestämmelser om utsänd statlig personal.....	133
8.3	Tillgång till tandvård i Sverige.....	134
8.3.1	Statligt tandvårdsstöd.....	135
8.4	Folkbokföringslagens bosättningsbestämmelser	135
8.5	Finansieringen av hälso- och sjukvård och tandvård	137
8.5.1	Inkomstbeskattning av utsänd statlig personal ...	137
8.6	Utsänd statlig personal behöver ha tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård i Sverige under utsändningen	138
8.7	Möjliga lösningar på problemet med direktutsändning.....	140
8.7.1	En försäkring löser inte problemen.....	141
8.7.2	Hälso- och sjukvård och tandvård på arbetsgivarens bekostnad räcker inte	141
8.7.3	Ett utökat ansvar för regionerna att erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård till utsänd statlig personal.....	142
8.7.4	Finansieringen av regionernas utökade ansvar.....	147
8.7.5	Den praktiska hanteringen av ej folkbokförda personers tillgång till hälso- och sjukvård och tandvård.....	150
9	Uppehållstillstånd och medborgarskap för medföljare..	153
9.1	Den rättsliga regleringen kring uppehållstillstånd och medborgarskap	153
9.1.1	Uppehållstillstånd.....	153

9.1.2	Svenskt medborgarskap	157
9.2	Pågående utredningar med mera i fråga om uppehållstillstånd och medborgarskap	161
9.3	Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och medborgarskap	161
9.4	Enkätundersökning gällande medföljande som inte är svenska medborgare	162
10	Sociala trygghetssystem avseende hälso- och sjukvård för utsända och medföljande familjemedlemmar inom Europa.....	171
10.1	Förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen.....	172
10.1.1	Tillämpningsområdet för samordningsbestämmelserna.....	173
10.1.2	Bestämmelser om tillämplig lagstiftning	173
10.1.3	Tillgången till vårdförmåner	174
10.1.4	Bosättningsbegreppet enligt samordningsbestämmelserna.....	175
10.1.5	Situationen för utsänd statlig personal	177
10.1.6	Situationen för medföljande familjemedlemmar.....	178
10.1.7	Intyg.....	180
10.2	Problem med tillgång till och ersättning för vård inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket	180
10.2.1	Situationen för utsänd personal vid svenska ambassader, konsulat, delegationer och representationer i EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket	182
10.2.2	Situationen för utsänd personal från andra myndigheter.....	184
10.2.3	Situationen för medföljande familjemedlemmar.....	184
10.2.4	Möjligheten att begära ersättning för utlägg för vårdkostnader	185

10.2.5	Utsänd personals möjlighet att använda sig av EU-kortet.....	186
10.3	Myndighets- och domstolsärenden	187
10.3.1	Försäkringskassan.....	187
10.3.2	Solvit.....	188
10.3.3	Domstolsprocesser	189
11	Ikraftträdande	193
12	Konsekvenser av förslagen.....	195
12.1	Konsekvenser av förslaget om ändring i inkomstskattelagen och införande av lönetillägg.....	195
12.1.1	Ekonomiska konsekvenser av ändringen i inkomstskattelagen.....	195
12.1.2	Ekonomiska konsekvenser av ett lönetillägg.....	196
12.1.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	197
12.1.4	Konsekvenser för utsändande arbetsgivare.....	198
12.2	Konsekvenser av förslaget om vissa direktutsändas tillgång till den offentligt finansierade hälso- och sjukvården och tandvården.....	198
12.2.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	199
12.2.2	Ekonomiska konsekvenser av förslaget om ändring i hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen samt finansiering.....	200
12.2.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	202
13	Författningskommentar	203
13.1	Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125).....	203
13.2	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	205
13.3	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	206

Bilaga 1	Uppdragsbeskrivning (UD 2023:A)	209
Bilaga 2	Enkätundersökningar	219
Bilaga 3	Informationsmaterial – tillgång till hälso- och sjukvård inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket	245

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Regeringskansliet har givit utredningen i uppdrag att utreda vissa frågor av betydelse för bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. Uppdraget har omfattat frågeställningar som rör vård och vaccinationer före och efter utlandsstationering, direktutsändning, uppehållstillstånd och medborgarskap för medföljare samt sociala trygghetssystem avseende hälso- och sjukvård för utsända och medföljande familjemedlemmar inom Europa. Utredningen har haft att biträda Regeringskansliet med att kartlägga och analysera problem, se över relevanta författningar och föreslå lösningar, till exempel författningsändringar, eventuella ändringar i andra regelverk samt andra åtgärder som bedöms nödvändiga utifrån vad som anges för respektive område, med undantag för ändringar med avseende på EU-rätten. Syftet är att, i en tid av de största utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska prövningarna i modern tid, säkerställa goda, tydliga och mer förutsägbara villkor för utsända och deras familjemedlemmar för att säkra en långsiktig kompetensförsörjning, arbetsplatser med god arbetsmiljö samt stärka attraktiviteten för staten som arbetsgivare.

Vaccination och vård före och efter utlandsstationeringen

Utredningen föreslår att förmån av vaccination av medföljande familjemedlemmar vid tjänstgöring utomlands ska vara skattefri under förutsättning att vaccinationen betingas av utlandsvistelsen. Utredningen föreslår att den utsände i statlig tjänst ska kompenseras för kostnader som uppstår i samband med beskattning av förmån av medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar före utsändning genom ett lönetillägg.

Vaccinationer och hälsoundersökningar är ofta en förutsättning för att utsändning ska vara möjlig

Familjemedlemmar kan behöva genomgå vaccinationer och hälsoundersökningar före utsändning för att kunna följa med vid denna. Många gånger är det en förutsättning för att den anställde ska vilja sändas utomlands att familjemedlemmar kan följa med. Utredningen ser därför medföljande familjemedlemmars nödvändiga hälsoundersökningar och vaccinationer som en förutsättning för en fungerande bemanning av statens verksamhet utomlands.

Vaccinationer och hälsoundersökningar av medföljande familjemedlemmar är i många fall också en förutsättning för att den statliga arbetsgivaren ska kunna fullfölja sitt kollektivavtalsreglerade ansvar för hälso- och sjukvård inför, under och efter utsändningen. De är också viktiga för att arbetsgivaren ska kunna minimera risken för de kostnader och den administration som följer av oförutsedda sjukdomsfall under utsändningens gång. Hälsoundersökning före utsändningen är sällan möjlig för familjemedlemmen att ordna på egen hand, eftersom detta inte erbjuds inom den offentligt finansierade vården. Det är därför viktigt för många familjemedlemmar att uppsöka den av Regeringskansliet upphandlade UD-Sida läkarmottagningen och ta del av dess expertis när det kommer till hälsovård inför längre utlandsvistelser.

Vaccinationer kan behöva upprepas efter hemkomst. Hälsoundersökningar kan också behöva upprepas efter hemkomst, men då finns möjligheten att söka sig till den offentligt finansierade vården för hjälp med eventuella besvär. Det är heller inte vanligt förekommande att hälsoundersökningar efter hemkomst sker på arbetsgivarnas bekostnad. Utredningen anser därför att det saknas tillräckliga skäl att på ett generellt plan kompensera utsända särskilt för förmånsbeskattning av fria hälsoundersökningar efter hemkomst.

Risker med förmånsbeskattningen

Enligt gällande regler beskattas den utsände för förmån av medföljande familjemedlemmars vaccination och hälsoundersökning före och efter utsändning. Utsänd personal har

rapporterat att förmånsbeskattningen inte upplevs som rimlig och beskattningen är orsak till irritation hos många utsända. Förmånsbeskattningen riskerar att leda till att medföljande familjemedlemmar avstår nödvändiga sjukvårdsinsatser inför utsändning, med uppenbara hälsorisker till följd. Sådana ökade hälsorisker ökar arbetsgivarens riskexponering eftersom arbetsgivaren ansvarar för sjukvårdsåtgärder under tiden som utsändningen varar. Förmånsbeskattningen får också den utsändande arbetsgivaren att framstå som mindre attraktiv.

Genom att göra förmån av vaccination av medföljande familjemedlemmar skattefria och genom att kompensera för kostnader av förmånsbeskattning av medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar genom lönetillägg behöver den utsände inte längre bekosta dessa nödvändiga åtgärder för sin postering.

Förslaget innebär något minskade skatteintäkter

Skatteintäkterna av förmånsbeskattningen är små, drygt en halv miljon kronor per år, och hanteringen av förmånsbeskattningen orsakar arbetsgivaren administrativa kostnader som uppgår till nästan samma belopp. Skatteintäkterna uppskattas bli halverade om förmån av vaccination görs skattefria. De administrativa kostnaderna antas dock inte minska, på grund av den hantering kring lönetillägg som blir nödvändig.

Direkt utsänd som statligt anställd

Utredningen föreslår att direktutsänd personal från Regeringskansliet och Försvarmakten ska omfattas av regionernas ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård samt tandvård, även om dessa personer inte anses som bosatta och är folkbokförda i landet. Regionernas ansvar ska i dessa fall omfatta eventuella medföljande familjemedlemmar.

Problem kopplade till direktutsändning

Personer som flyttar från Sverige för att till exempel ta anställning utomlands avregistreras normalt sett från folkbokföringen. Undantag finns för personer som sänds ut i statens tjänst. Detta innebär att en person som arbetar i utlandet för EU eller inom FN, Nato eller annan mellanstatlig organisation typiskt sett inte längre ska vara folkbokförd i Sverige. En sådan person måste flytta hem till Sverige med avsikt att bo här i minst ett år för att anses bosatt och därmed folkbokförs igen. En person som inte är bosatt och därmed inte folkbokförd i Sverige saknar som utgångspunkt tillgång till den offentliga sjuk- och tandvården här. Ett undantag från detta gäller statligt anställda personer som är stationerade i EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket¹, då dessa personer har tillgång till svensk sjuk- och tandvård genom det EU-rättsliga regelverket.² Kollektivavtalen för statligt utsända bygger på att den utsände och dennes medföljande familjemedlemmar har tillgång till sjuk- och tandvård i Sverige och de flesta statliga arbetsgivare sänder därför inte ut personal som inte är folkbokförd.

Den statliga arbetsgivarens behov av att kunna direktutsända

För den statliga arbetsgivarens långsiktiga försörjning av kompetens med internationell erfarenhet är det önskvärt att personal kan tjänstgöra växelvis mellan svensk myndighet och internationella arbetsgivare. Detta kan förutses bli mer angeläget efter Sveriges medlemskap i Nato.

Enligt nu gällande regelverk kan personal som är tjänstledig från en statlig arbetsgivare, till exempel Regeringskansliet eller Försvarsmakten, inte träda åter i tjänst eller nyrekryteras för tjänstgöring utomlands med mindre än att personen först bosätter sig i Sverige för att han eller hon ska få tillgång till svensk hälso- och sjukvård under tjänstgöringen utomlands. Ett undantag är vid

¹ Förenade Kungariket är en kortare version av det formella namnet Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och används som benämning för landet i denna promemoria.

² Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordningen av de sociala trygghetssystemen, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning 883/2004 samt avtal om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å enda sidan, och förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan.

posteringar inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. Det svenska regelverket leder till en inflexibilitet i personalförsörjningen och kan innebära att befattningar inte kan tillsättas efter skicklighet och förtjänst. För att direktutsändning ska vara möjlig behöver de direktutsända omfattas av svensk offentlig sjuk- och tandvård.

Många statliga arbetsgivare önskar kunna rekrytera personal som inte är bosatt och därmed inte folkbokförd i Sverige för utsändning. Det är emellertid svårt att överblicka hur många direktutsändningar det skulle vara fråga om och vilka ökade kostnader för regionerna detta skulle medföra. Utredningen anser att det är angeläget att minska regionernas utökade ansvar i möjligaste mån, särskilt mot bakgrund av den osäkerheten gällande omfattning och kostnader. Av utredningens kartläggning framstår det som mest angeläget med en möjlighet att kunna direktutsända personal från Regeringskansliet och Försvarsmakten. För dessa arbetsgivare kan möjligheten till direktutsändning sägas vara angelägen för riket sett ur ett utrikes- och säkerhetspolitiskt perspektiv. Det uppskattas vara fråga om enstaka direktutsändningar per år och på sikt röra sig om en konstant grupp om 15–20 utsända.

Uppehållstillstånd och medborgarskap för medföljare

Utredningen har fått i uppdrag att kartlägga och analysera processen för och möjligheterna till permanent uppehållstillstånd eller svenskt medborgarskap för medföljare. Det är relativt vanligt att utsänd statlig personal har medföljare som inte är svenska medborgare. Inom utrikesdepartementet har nästan var femte utsänd en partner som inte är svensk medborgare. Övriga Regeringskansliet och Sida har också många utsända med medföljare som inte är svenska medborgare. Detta förhållande är dock inte lika vanligt hos andra utsändande statliga arbetsgivare. Medföljare som inte är svenska medborgare behöver ha uppehållstillstånd för att vistas i Sverige, om de inte är nordiska medborgare, EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare. Som familjemedlem till en EES-medborgare räknas medföljare till en svensk medborgare som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet inom EES och som återvänder till Sverige.

Problem kopplat till medborgarskapsbestämmelser

Medföljande familjemedlemmar som inte är svenska medborgare kan inte räkna tiden under utsändning som hemvist i Sverige för att kvalificera för svenskt medborgarskap och det kan därför ta lång tid innan en icke svensk medföljare som önskar förvärva svenskt medborgarskap kan ansöka om sådant. Dessutom kan handläggningstiden vara lång.

Det har framkommit att personal inom utrikesförvaltningen som tjänstgör i Sverige kan känna tveksamhet inför att tacka ja till en postering utomlands eftersom det påverkar partners möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap. Vissa utsända med medföljare som inte är svenska medborgare har också berättat att de upplever en orättvisa i att tiden under utsändningen inte räknas som hemvist i Sverige, trots att medföljaren lever mycket nära den svenska representationen i utlandet. Situationen kring uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap riskerar att verka dämpande på anställdas vilja att utlandsstationeras och får den statliga anställningen med utlandstjänstgöring att verka mindre attraktiv.

Problem kopplat till bestämmelser om uppehållstillstånd

En medföljare som har uppehållstillstånd i Sverige kan inte räkna med att behålla detta vid utsändning. Även permanenta uppehållstillstånd kan återkallas om personen inte längre anses bosatt i Sverige. På grund av långa handläggningstider hos Migrationsverket kan det vara svårt för medföljare att få nytt uppehållstillstånd i tid inför hemstationering. Det kan också vara svårt att snabbt få ett uppehållstillstånd om den utsände av någon anledning hastigt behöver lämna stationeringsorten.

Uppdrag åt Migrationsverket

Migrationsverket har i regleringsbrevet för 2024 getts i uppdrag att analysera och ta fram förslag på en spårindelning i anknytningsärenden och särskilt arbeta för att handläggningstiderna för utlandssvenskar med familj som vill flytta till Sverige ska kortas

avsevärd. Migrationsverket ska slutredovisa uppdraget den 9 september 2024.

Sociala trygghetssystem avseende hälso- och sjukvård för utsända och medföljande familjemedlemmar inom Europa

Utredningen har fått i uppdrag att kartlägga hur de praktiska problemen för statligt utsända och deras medföljande familjemedlemmar kan se ut i fråga om hälso- och sjukvård i stationeringslandet vid utsändning inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. Utredningen ska också belysa utifrån gällande rätt vad som gäller för rätten till vård och ersättning för vård inom området. Tillgången till vård på stationeringsorten vid utsändning inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket styrs av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 respektive avtal mellan EU och Förenade kungariket. För tillgång till sjukvård på många stationeringsorten krävs att den utsände och dennes medföljande familjemedlemmar har ett så kallat S1-intyg.

Kraven för att få ett S1-intyg

S1-intyg utfärdas av Försäkringskassan för den som omfattas av svensk lagstiftning och som är EU-rättsligt bosatt i en annan medlemsstat, exempelvis stationeringsorten. Det utfärdas också till medföljande familjemedlemmar som anses EU-rättsligt bosatta i en annan medlemsstat och som själva inte arbetar där eller i en annan medlemsstat. Medföljande familjemedlemmar som arbetar omfattas nämligen av arbetslandets lagstiftning, och har då rätt till hälso- och sjukvård på bekostnad av arbetslandet.

Vid en jämförelse med Norge, Danmark, Finland har det visat sig att statens utsända från dessa länder regelmässigt beviljas S1-intyg, likaså deras familjemedlemmar.

Det har blivit svårare att få S1-intyg

Utsänd statlig personal har rapporterat att det under senare år blivit svårare att få ett S1-intyg eller få förlängning av redan utfärdade intyg. Utredningen har genomfört en enkätundersökning som visar att i vart fall 105 av de 260 utsända inom utrikesförvaltningen i det geografiska området saknar S1-intyg. Vissa av dessa har aldrig sökt något S1-intyg eftersom det inte behövs för tillgång till vård på deras stationeringsort, men för många beror det på att Försäkringskassan bedömt att de utsända inte har sin EU-rättsliga bosättning på stationeringsorten.

Avsaknad av S1-intyg kan innebära problem

Att inte ha ett S1-intyg orsakar stora problem för utsända vid vissa stationeringsorter. För många statligt utsända, och deras medföljande familjemedlemmar, inom Europa krävs ett S1-intyg för att få tillgång till vård. I länder där sjukvårdssystemet bygger på inskrivning hos en husläkare medför avsaknad av S1-intyg att någon inskrivning inte kan ske. Det blir då svårt att få tillgång till vård över huvud taget. I vissa länder är det alltså mycket svårt att få tag på annat än akut vård utan ett S1-intyg. I andra länder finns det tillgång till vård, men den som saknar ett S1-intyg måste bekosta vården själv. Det går att söka ersättning för vårdkostnader från Försäkringskassan i efterhand, men handläggningstiderna är långa och de utsända och deras familjer kan behöva ligga ute med stora belopp.

Att inte ha enkel tillgång till vård där man bor innebär uppenbara hälsorisker. Det är sällan praktiskt möjligt att besöka Sverige varje gång ett vårdbehov uppstår som inte är av akut karaktär. Särskilt svårt är detta för personer som har kontinuerligt behov av viss vård. Bristande tillgång till vård kan leda till att vårdbesök inte blir av.

På vissa orter innebär avsaknaden av S1-intyg att det inte finns en och samma vårdgivare att vända sig till och det saknas därför en kontinuitet och uppföljning i sjukvårdsfrågor. Slutligen kan systemet med att behöva göra egna utlägg verka avskräckande när det gäller att söka sjukvård. På vissa stationeringsorter är sjukvård mycket dyrt och det kan snabbt bli fråga om stora summor. Av utredningens undersökningar framkommer att det finns i vart fall en

utsänd inom utrikesförvaltningen som behövt ligga ute med mer än 100 000 kr för vård under år 2023 samt fyra utsända som samma år fått ligga ute med 50–100 000 kr. Över 120 utsända inom utrikesförvaltningen har rapporterat till utredningen att de har behövt göra privata utlägg för vård under år 2023.

Riskerna med dagens situation

Sammantaget riskerar situationen på de värst utsatta stationeringsorterna leda till att utsända och deras familjemedlemmar inte söker sjukvård när de behöver det och därför drabbas av farliga tillstånd, som annars hade kunnat undvikas. Problemen förstärks eftersom den långsamma handläggningen av ersättningskrav i efterhand kan verka dämpande på den enskildes vilja att vända sig till sjukvården.

Problemen som avsaknaden av S1-intyg och svårigheterna att få vårdkostnader ersatta kan göra att det blir svårt att bemanna den statliga verksamheten i de i detta avseende mest problemfyllda europeiska länderna.

Regeringsuppdrag

Regeringen har gett Försäkringskassan i uppdrag att minska handläggningstiderna i ärenden om S1-intyg och ersättning för vårdkostnader. Försäkringskassan ska redovisa en handlingsplan senast den 31 maj 2024.

Regeringen har gett Inspektionen för socialförsäkringen ett uppdrag att granska Försäkringskassans genomförande av uppdraget som behörig institution för vårdförmåner, inklusive att granska Försäkringskassans hantering av artikel 17 i förordning (EG) nr 883/2004. Däribland ingår att analysera vilka faktorer som har betydelse för beslut om att bevilja eller avslå ansökan om S1-intyg. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

Solvit

EU-nätverket Solvit, som i Sverige sköts av Kommerskollegium och som har till uppdrag att hjälpa privatpersoner och företag att tillvarata sina rättigheter på EU:s inre marknad, har under år 2023 noterat, genom ett ökat antal klagomål, att Försäkringskassan börjat fatta beslut om att inte förnya eller utfärda S1-intyg till offentligt anställda som är utsända av svenska staten till andra EU/EES-länder. Solvit har haft kontakt med Försäkringskassan i de ärenden som anmälts till Solvit, men dialogen har inte lett till att Försäkringskassan har ändrat sin bedömning i de enskilda ärendena. Solvit kan inte driva dessa ärenden vidare utan avslutar i sådana situationer ärendena med en markering om att det rör sig om olösta problem av systematisk natur. Alla ärenden som anmäls till Solvit kommer till Europeiska kommissionens kännedom, som uppmärksammar problemen och hanterar frågorna internt, i syfte att åstadkomma en långsiktig lösning.

Ikraftträdande

Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Ändringen i inkomstskattelagen tillämpas första gången på förmån som tillhandahålls efter ikraftträdandet.

Konsekvenser

Syftet med utredningens förslag är att säkerställa goda, tydliga och mer förutsägbara villkor för utsända och deras familjemedlemmar för att säkra en långsiktig kompetensförsörjning, arbetsplatser med god arbetsmiljö samt stärka attraktiviteten för staten som arbetsgivare. Förslagen innebär att utsänd personal inte längre kommer att drabbas av kostnader för nödvändiga åtgärder för stationeringens genomförande, vilket avser att förbättra förutsättningarna både för en god arbetsmiljö och för att stärka arbetsgivarens attraktionskraft. Förslagen innebär vidare att viss statlig verksamhet kommer att få förstärkta möjligheter att anställa efter skicklighet och förtjänst även om personen i fråga inte är folkbokförd i Sverige, vilket avser bidra till att den långsiktiga

förmågan till kompetensförsörjning hos vissa statliga arbetsgivare stärks.

Förslaget om slopad förmånsbeskattning av medföljande familjemedlemmars vaccinationer som betingas av utlandsvistelsen kommer att leda till något minskade skatteintäkter för staten. Om både vaccination och hälsoundersökning gjordes skattefria skulle denna minskning kompenseras fullt ut av minskade administrativa kostnader hos arbetsgivarna. Med en bibehållen förmånsbeskattning av hälsoundersökningar kvarstår de administrativa kostnaderna. De minskade skatteintäkterna kan bäras genom motsvarande minskade anslag till myndigheterna.

Förslaget med ett utökat ansvar för regionerna att erbjuda sjukvård åt utsända och deras familjemedlemmar kan komma att öka regionernas kostnader något. Dessa personer är emellertid fria att flytta hem till Sverige om de vill och då komma att omfattas av regionernas ansvar att erbjuda sjukvård. Det kan också tänkas att en person som rekryteras på detta vis avstår att flytta till Sverige före tjänstgöring utomlands, vilket innebär att det inte blir något ökat ansvar för regionerna. Det är alltså inte fråga om en helt ny tillkommen kategori vårdbehövande. Utredningen bedömer att regionernas ökade kostnader ryms inom befintliga budgetramar.

Summary

The Inquiry's remit

The Government Offices has tasked the Inquiry with investigating certain issues of importance for improving conditions for government employees posted abroad. The remit has covered issues related to health care and vaccinations before and after postings abroad, posting of non-residents, residence permits and citizenship for accompanying family members and social security schemes regarding health and medical care for officials and accompanying family members posted in Europe. The Inquiry has been tasked with assisting the Government Offices in identifying and analysing problems, reviewing relevant statutes and proposing solutions, such as legislative amendments, possible amendments to other regulatory frameworks and other measures deemed necessary based on what is set out for each area, with the exception of amendments with regard to EU law. At a time of the greatest foreign, security and defence policy challenges in modern times, the aim is to ensure good, clear and more predictable conditions for posted employees and their family members to ensure a long-term skills supply and workplaces with a good working environment, and to enhance the appeal of central government as an employer.

Vaccinations and health care before and after postings abroad

The Inquiry proposes that the accompanying family members' vaccination benefit should be tax-exempt provided it is determined by the posted employee's position. The Inquiry proposes that posted government employees should be compensated, via a wage

supplement, for costs arising from the taxation of the benefit for accompanying family members' health examinations ahead of a posting abroad.

Vaccinations and health checks are often a prerequisite for postings abroad

To be able to accompany a posted employee, family members may need to undergo vaccinations and health examinations prior to a posting abroad. Employees' desire to be posted abroad is often contingent on whether family members can accompany them. The Inquiry therefore considers accompanying family members' essential health examinations and vaccinations to be a prerequisite for efficient staffing of central government activities abroad.

Vaccinations and health examinations, in many cases also for accompanying family members, are essential for the central government employer to fulfil their responsibility as regulated under collective agreements concerning health and medical care before, during and after a posting abroad. They are also important to allow the employer to minimise the risk of costs and administration resulting from unforeseen illness during a posting abroad. It is seldom possible for a family member to arrange a health examination prior to a posting abroad for themselves, since this service is not available in the publicly financed health and medical care system. This is why it is important for many family members to visit the MFA-Sida Medical Clinic, procured by the Government Offices, and access their expertise when it comes to health care ahead of longer stays abroad.

Vaccinations may need to be repeated after returning home. Health examinations may also need to be repeated after returning home but can be obtained through the publicly financed health care system; it is likewise not common for health examinations on return to be funded by the employer. The Inquiry therefore takes the view that there are insufficient grounds to, as a general rule, compensate employees posted abroad specifically for the taxable benefit of free health examinations after returning home.

Risks related to taxable benefits

Under the current rules, posted employees are taxed for the benefit of accompanying family members' vaccinations and health examinations before and after the posting abroad. Employees posted abroad have reported that the taxation of benefits is perceived as unreasonable and is a source of irritation for many of them. There is a risk that the taxation of benefits may lead accompanying family members to forgo necessary medical care ahead of a posting abroad, resulting in clear health risks. Such increased health risks amplify the employer's risk exposure, since it is responsible for medical care during the posting. Benefit taxation also makes the employer posting staff abroad less attractive.

By making accompanying family members' vaccination benefit tax-exempt and compensating the cost of benefit taxation for accompanying family members' health examinations via wage supplements, the posted employee would no longer need to bear the cost of these matters that are essential to their posting.

The proposal will entail some loss of tax revenue

Tax revenues from benefit taxation are modest – just over half a million Swedish kronor per year – and processing of benefit taxation leads to administrative costs of roughly the equivalent amount for the employer. It is estimated that these tax revenues would be halved if the vaccination benefit were to be made tax-exempt. However, the administrative costs are not expected to decrease, due to processing of the wage supplement that would ensue.

Posting of non-resident employees

The Inquiry proposes that employees posted from the Government Offices and the Swedish Armed Forces should be covered by the responsibility of regional government to offer good health and medical care and dental care, even if these individuals are not considered resident in Sweden and therefore not registered in the

population register. In these cases, the regions' responsibility would cover any accompanying family members.

Problems associated with posting of non-residents

People who move away from Sweden to, for example, take up employment abroad, are normally deregistered from the population register. There are exceptions for people who are posted abroad in the service of the State. This means that a person working abroad for the European Union, the United Nations or other intergovernmental organisations is typically no longer registered as resident in Sweden. Such an individual must move back to Sweden with the intention of living here for at least one year to be considered resident in Sweden and become re-registered. A person who is not considered to be residing in Sweden and not registered as a resident in Sweden, as a general rule, does not have access to public health and dental care here. An exception to this is individuals who are posted within the EU/EEA, Switzerland and the United Kingdom³, as these individuals are covered by Swedish health and dental care under EU law⁴. The collective agreements for posted central government employees are based on the premise that the person posted abroad and their accompanying family members have access to medical and dental care in Sweden. Therefore, most central government employers do not post staff abroad who are not considered resident in Sweden and thus not registered in the population register.

³ The United Kingdom is a short version of the formal name of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and is used as a name for the country in this memorandum.

⁴ Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems, Regulation (EC) No 987/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems, and Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other part.

The central government employer's need to be able to post non-resident staff abroad

For the central government employer's long-term supply of skilled staff with international experience, it is desirable for staff to be able to serve alternately with Swedish authorities and with international employers. This can be expected to become more important now that Sweden has joined NATO.

Under the current regulatory framework, staff who are on leave from a central government employer, such as the Government Offices or the Swedish Armed Forces, cannot be reappointed or recruited for service abroad unless the person first settles in Sweden to obtain access to Swedish public health care and dental care during their posting abroad. An exception applies to postings within the EU/EEA, Switzerland, and the United Kingdom. The Swedish regulatory framework may lead to an inflexibility in staffing and may amount to positions not being filled based on skill and merit. For postings abroad to be feasible, posted staff need to be covered by Swedish publicly funded health and dental care.

Many central government employers would like to be able to recruit staff who are not resident in Sweden, and therefore not registered in Sweden, for postings abroad. However, it is difficult to foresee how many international postings would be involved and the increased costs this would entail for the regions. The Inquiry considers it essential to reduce the regions' expanded responsibility to a minimum, especially in view of the uncertainty regarding the scope and costs. Based on the Inquiry's review, having the possibility to post staff abroad from the Government Offices and the Swedish Armed Forces appears to be most important. For these employers, the possibility of posting staff abroad can be considered to be essential for the nation from a foreign and security policy perspective. It is estimated that this concerns just a few individual postings per year and may over time result in 15–20 people being posted abroad while not being considered resident in Sweden.

Residence permits and citizenship for accompanying partners

The Inquiry has been tasked with identifying and analysing the process and possibility of a permanent residence permit or Swedish citizenship for accompanying partners. It is relatively common for posted central government employees to have accompanying partners who are not Swedish citizens. Almost one in five posted employees at the Ministry for Foreign Affairs has a partner who is not a Swedish citizen. There are also many posted officials at the rest of the Government Offices and Sida who have accompanying partners who are not Swedish citizens. However, this proportion is not as high at other central government employers that post staff abroad. Accompanying partners who are not Swedish citizens need a residence permit to stay in Sweden, unless they are Nordic citizens, EEA citizens or family members of an EEA citizen. A family member of an EEA citizen is an accompanying partner of a Swedish citizen who has exercised their right to freedom of movement within the EEA and then returns to Sweden.

Problems related to provisions on citizenship

Accompanying family members who are not Swedish citizens cannot count their time during a posting as residence in Sweden for the purposes of qualifying for Swedish citizenship. Therefore, it may take a long time before a non-Swedish accompanying partner who wishes to acquire Swedish citizenship is able to apply. Moreover, the processing time can be long.

It has emerged that Swedish Foreign Service staff who are serving in Sweden may have doubts about accepting a posting abroad because it affects their partner's opportunity to acquire Swedish citizenship. Some posted staff with accompanying partners who are not Swedish citizens have also told us that they perceive it as unjust that their time spent in a posting is not counted as residence in Sweden, even though their accompanying partner lives very close to Sweden's representation abroad. The situation regarding residence permits and Swedish citizenship risks stifling employees' willingness to be posted abroad, and makes central government employment involving foreign service less attractive.

Problems related to provisions on residence permits

An accompanying partner who has a residence permit in Sweden cannot expect to keep this permit when they accompany their partner to a posting abroad. Permanent residence permits may also be withdrawn if the person is no longer considered to be residing in Sweden. Due to long processing times at the Swedish Migration Agency, it may be difficult for accompanying partners to obtain a new residence permit in time for a posting in Sweden. It may also be difficult to obtain a residence permit quickly if the person posted abroad suddenly needs to leave the posting location for some reason.

Assignment for the Swedish Migration Agency

In its appropriation directions for 2024, the Swedish Migration Agency has been tasked with analysing, and preparing a proposal for, separate tracks/processes for different kinds of applications based on personal ties, and in particular, working to considerably shorten the processing times for expatriate Swedes with families who wish to move to Sweden. The Swedish Migration Agency will submit its final report on 9 September 2024.

Social security schemes regarding health and medical care for staff posted abroad and accompanying family members within Europe

The Inquiry has been tasked with identifying the practical problems for central government employees posted abroad and their accompanying family members regarding health and medical care in the country of posting within the EU/EEA, Switzerland and the United Kingdom. This also includes highlighting, based on current law, what applies concerning the right to health care and compensation for health care in this area. Access to health care in the place of posting within the EU/EEA, Switzerland and the United Kingdom is governed by Regulations (EC) No 883/2004 and 987/2009 of the European Parliament and of the Council, and the Trade and Cooperation Agreement between the EU and the United Kingdom. In many posting locations, access to medical care requires

the posted employee and their accompanying family members to hold S1 certificates.

Requirements to obtain an S1 certificate

S1 certificates are issued by the Swedish Social Insurance Agency for those who are covered by Swedish legislation and are residents under EU law in another Member State, for example at the place of posting. Such certificates are also issued to accompanying family members who are considered to be residents under EU law in another Member State and who do not work there or in another Member State themselves. Accompanying family members who work are covered by the legislation of the country in which they work, and are entitled to medical care in that country at that country's expense.

In a comparison with Norway, Denmark and Finland, it has emerged that central government employees posted abroad from those countries and their family members are granted S1 certificates as a rule.

Obtaining an S1 certificate has become more difficult

Posted central government employees have reported that it has become more difficult in recent years to obtain an S1 certificate or an extension of an already issued certificate. A questionnaire survey conducted by the Inquiry shows that at least 105 of the 260 Swedish Foreign Service employees posted abroad in this geographical area do not hold an S1 certificate. Some of these employees have never applied for an S1 certificate because it is not needed for access to health care in their place of posting. However, many employees lack the certificate because the Swedish Social Insurance Agency has found that these posted employees are not residents under EU law in the place of posting.

The absence of an S1 certificate may pose problems

Not having an S1 certificate causes major problems for posted employees in certain postings. For many central government

employees posted in Europe and their accompanying family members, an S1 certificate is required for access to health care. In countries where the health care system is based on registration with a family doctor, the absence of an S1 certificate means that the individual cannot be registered. This makes it difficult to access any health care at all. In some countries, it is therefore very difficult to obtain anything other than emergency care without an S1 certificate. In other countries, health care can be accessed, but individuals who do not have an S1 certificate must pay for the health care themselves. It is possible to apply for reimbursement of health care costs from the Swedish Social Insurance Agency afterwards, but the processing times are long and posted employees and their families may need to pay large amounts upfront.

Not having easy access to health care where you live poses obvious health risks. It is seldom practically possible to visit Sweden every time a non-urgent need for health care arises. This is especially difficult for people who are in constant need of certain types of care. Lack of access to health care may lead to health care appointments being missed.

In some locations, the lack of S1 certificates means that there is no single health care provider to turn to, and therefore no continuity and follow-up of health care matters. Lastly, the system of having to make personal outlays may act as a deterrent when it comes to seeking medical care. In some locations, medical care is very expensive and can quickly add up to large sums. The Inquiry's investigations show that in 2023, at least one employee posted abroad within the Swedish Foreign Service had personal outlays of more than SEK 100 000 for health care and four employees posted abroad had personal outlays of SEK 50 000–100 000. More than 120 employees posted abroad within the Swedish Foreign Service have reported to the Inquiry that they had to make personal outlays for health care during 2023.

The risks of the current situation

All in all, the situation in the worst affected posting locations risks leading to posted staff and their family members not seeking medical care when they need it and therefore suffering dangerous conditions,

which could otherwise have been avoided. These problems are exacerbated because the slow handling of claims for reimbursement afterwards may stifle individuals' willingness to access the health care system.

Problems such as the lack of S1 certificates and the difficulties involved in reimbursing medical costs may make it difficult, in this respect, to staff central government activities in the most problematic European countries.

Government assignment

The Government has tasked the Swedish Social Insurance Agency with reducing processing times in cases concerning S1 certificates and reimbursement of health care-related costs. The Swedish Social Insurance Agency will present its action plan by 31 May 2024.

The Government has tasked the Swedish Social Insurance Inspectorate with inspecting the Swedish Social Insurance Agency's implementation of its remit as the competent authority for health care benefits, as well as its application of Article 17 of Regulation No 883/2004. This includes analysing what factors are relevant in decisions to grant or reject an S1 certificate application. The final report is due no later than 28 February 2025.

SOLVIT

The EU network SOLVIT is managed in Sweden by the National Board of Trade and is tasked with helping private individuals and businesses assert their rights in the EU single market. In 2023, SOLVIT noted, as a result of an increasing number of complaints, that the Swedish Social Insurance Agency had begun to take decisions not to renew or issue S1 certificates to public employees posted abroad by the Swedish State to other EU/EEA countries. SOLVIT has had contacts with the Swedish Social Insurance Agency in the cases reported to SOLVIT, but the dialogue has not led to any adjustments in the Swedish Social Insurance Agency's assessment in the individual cases. SOLVIT is unable to pursue these cases further, and in such situations, closes the cases with a note that there are unresolved problems of a systematic nature. All cases reported to

SOLVIT are brought to the attention of the European Commission, which draws attention to the problems and deals with them internally, with a view to finding a long-term solution.

Entry into force

It is proposed that the Inquiry's proposals enter into force on 1 July 2025.

The proposed amendment to the Income Tax Act applies to benefits received after the amendment has entered into force.

Impact

The aim of the Inquiry's proposal is to ensure good, clear and more predictable conditions for posted employees and their family members to secure a long-term skills supply and workplaces with a good working environment, and to enhance the appeal of central government as an employer. The proposals mean that posted staff will no longer be impacted by the costs of activities that are necessary for the performance of the posting, with the aim of improving conditions for a good working environment and the attractiveness of the employer. The proposals also mean that certain central government operations will have enhanced opportunities to hire based on skill and merit, even if the person in question is not registered as resident in Sweden. This is intended to contribute to strengthening the long-term ability to supply skills to certain central government employers.

The proposal to abolish benefit taxation of accompanying family members' vaccinations determined by the posting abroad will lead to a slight loss of tax revenues for central government. If both vaccination and health examinations were made tax-exempt, this loss would be fully offset by lower administrative costs for employers. Maintaining taxation of health examinations as a benefit would mean that administrative costs would remain. The reduced tax revenue can be borne via corresponding reductions in appropriations to the government agencies.

The proposal to expand the responsibility of the regions to provide medical care to posted staff and their family members may

lead to somewhat increased costs for the regions. On the other hand, these individuals are free to move back to Sweden if they want to and would then be covered by the regions' responsibility to offer medical care. It is also conceivable that an individual who is recruited with this provision refrains from returning home – and from being registered in the population register – choosing service abroad. The regions would then not experience any increase in responsibility. In other words, this is not a matter of a completely new category of people in need of health care. The Inquiry assesses that the regions' increased costs can be covered by existing budget frameworks.

Förkortningar

EEAS	European external action service; Europeiska utrikestjänsten
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EU	Europeiska unionen
FOL	Folkbokföringslagen (1991:481)
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
IL	Inkomstskattelagen (1999:1229)
ISF	Inspektionen för socialförsäkringen
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
SFB	Socialförsäkringsbalken
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete
SINK	Lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta
TVL	Tandvårdslag (1985:125)
URA	Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands
UtlL	Utlänningslagen (2005:716)
UVA	Avtal om utlandstjänstgöring
VNC	Voluntary national contribution

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring tandvårdslagen (1985:125)

Härigenom föreskrivs att det i tandvårdslagen (1985:125) ska införas en ny paragraf, 5 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b §

Regionerna ska utöver det som följer av 5 och 5 a §§ erbjuda en god tandvård åt dem som, utan att vara bosatta i Sverige, sänds ut av Regeringskansliet eller Försvarmakten för tjänstgöring utomlands.

Regionerna ska även erbjuda en god tandvård åt medföljande make, sambo och barn till dem som, utan att vara bosatta i Sverige, sänds ut av Regeringskansliet eller Försvarmakten för tjänstgöring utomlands.

Denna bestämmelse gäller inte utsänd personal som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser.

Vården ska erbjudas av den region där den utsände senast var bosatt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Häri genom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229) att 11 kap. 18 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

18 §

Förmån av hälso- och sjukvård ska inte tas upp om förmånen avser vård utomlands vid insjuknande i samband med tjänstgöring utomlands.

Följande förmåner ska inte heller tas upp

- läkemedel vid vård utomlands vid insjuknande i samband med tjänstgöring utomlands,
- företagshälsovård, förebyggande behandling eller rehabilitering,
- vaccination som betingas av tjänsten,
 - *vaccination av medföljande familjemedlemmar vid tjänstgöring utomlands, om vaccinationen betingas av utlandsvistelsen, och*
- tandbehandling som har bedömts som nödvändig med hänsyn till tjänstens krav för Försvarmaktens submarina eller flygande personal och för andra med i huvudsak liknande arbetsförhållanden.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Lagen tillämpas första gången på förmån som tillhandahålls efter ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Härigenom föreskrivs att det i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska införas en ny paragraf, 8 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

2 a §

Regionerna ska även erbjuda en god hälso- och sjukvård åt

1. den som, utan att vara bosatt i Sverige, sänds ut av Regeringskansliet eller Försvarmakten för tjänstgöring utomlands, och

2. den som är medföljande make, sambo eller barn till en person som, utan att vara bosatt i Sverige, sänds ut av Regeringskansliet eller Försvarmakten för tjänstgöring utomlands.

Denna bestämmelse gäller inte utsänd personal som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser.

Vården ska erbjudas av den region där den utsände senast var bosatt.

9 kap.

1 §

Regionen ska erbjuda vårdgaranti åt den som omfattas av regionens ansvar enligt 8 kap. 1 eller 2 §. Vårdgarantin ska innehålla en försäkran om att den enskilde inom viss tid får

Regionen ska erbjuda vårdgaranti åt den som omfattas av regionens ansvar enligt 8 kap. 1, 2 eller 2 a §. Vårdgarantin ska innehålla en försäkran om att den enskilde inom viss tid får

1. kontakt med primärvården,
2. en medicinsk bedömning av läkare eller annan legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal inom primärvården,
3. besöka den specialiserade vården, och
4. planerad vård.

Hos en sådan utförare som avses i 7 kap. 3 a § första stycket gäller vårdgarantin enligt första stycket 1 och 2 endast om den enskilde är listad hos utföraren.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Regeringskansliet beslutade den 18 juli 2023 att ge en utredare i uppdrag att utreda frågan om bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. Utredningen skulle inom fyra specifika områden kartlägga och analysera problem, se över relevanta författningar och föreslå lösningar, till exempel författningsändringar, eventuellt ändringar i andra regelverk samt andra åtgärder som bedöms nödvändiga avseende respektive område. I uppdraget ingick inte att föreslå ändringar med avseende på EU-rätten. Direktiven för utredningsarbetet finns i bilaga 1. De utpekade områdena var

- vård och vaccinationer före och efter utlandsstationering,
- direkt utsänd som statlig anställd personal,
- uppehållstillstånd och medborgarskap för medföljare, samt
- sociala trygghetssystem avseende hälso- och sjukvård för utsända och medföljande familjemedlemmar inom Europa.

Utredaren fick även se över andra inom ramen för utredningens uppdrag relevanta och angränsande frågor.

Utredaren skulle göra en jämförelse av motsvarande förhållanden i relevanta nordiska länder och EU-länder.

Vidare skulle utredaren analysera och redovisa effekterna av de olika förslagen samt bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som utredarens förslag kan komma att medföra, göra en jämförelseanalys av förslagen och, om förslagen leder till kostnadsökningar, föreslå hur dessa ska finansieras.

2.2 Genomförandet av uppdraget

Utredningsarbetet påbörjades i slutet av augusti 2023 och har bedrivits på sedvanligt sätt. En referensgrupp bestående av representanter från Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet har biträtt utredningen. Tre möten har hållits med referensgruppen.

Utredningen har haft kontakt med Arbetsgivarverket och med arbetsarbetstagarorganisationerna ST och SACO samt med de lokala fackföreningarna vid Utrikesdepartementet.

Utredningen har gjort studiebesök vid svenska ambassaden i Berlin, och i samband med detta träffat representanter från Norge, Finland och Danmarks ambassader i Berlin. Utredningen har också gjort studiebesök i Bryssel och där träffat personal vid generalkonsulatet och den svenska representationen samt medarbetare från DG EMPL vid Kommissionen.

Utredningen har haft kontakt med följande myndigheter i egenskap av arbetsgivare för utsänd statlig personal: Regeringskansliet, Sida, Försvarsmakten, Folke Bernadotteakademien, Riksdagsförvaltningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Kriminalvården, Migrationsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Statens fastighetsverk, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, SCB, Statens energimyndighet, Göteborgs, Umeå, Linköping, Lund och Stockholms universitet, Mittuniversitetet, Karolinska institutet, Kungliga tekniska högskolan, Södertörns högskola samt Skolverket. Utredningen har också haft kontakt med Business Sweden angående dess utsändning. Vissa av dessa myndigheters utsändning samt Business Swedens utsändning beskrivs i kapitel 5.

Utredningen har haft kontakt med följande myndigheter avseende deras handläggning och tillämpning: Skatteverket, Försäkringskassan, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Kammarkollegiet, Arbetsgivarverket och Solvit.

Utredningen har också talat med Sveriges kommuner och regioner, föreningen Svenskar i världen samt med läkare från den läkarmottagning som anlitas av Utrikesdepartementet och Sida (UD-Sida läkarmottagning).

Utredningen har utöver detta kontaktat ett flertal utlandsmyndigheter inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket⁵. Utredningen har genomfört två enkätundersökningar riktade mot personal inom utrikesförvaltningen. Utredningen har också samtalat med ett stort antal anställda inom utrikesförvaltningen.

Utredningen har gett i uppdrag åt Business Sweden att undersöka omfattningen i det privata näringslivet avseende förmånsbeskattning av utsänd personals medföljande familjemedlemmars hälso- och sjukvård före och efter utsändning, se avsnitt 7.5.2.

2.3 Disposition

Promemorian har 13 kapitel. I kapitel 1 finns författningsförslag. Kapitel 2 behandlar uppdraget och dess genomförande. I kapitel 3 och 4 ges en redogörelse av statens närvaro utomlands, utlandstjänstgöringens särskilda förutsättningar och de kollektivavtal som gäller på området. I kapitel 5 finns redogörelser över hur utsändning av personal går till vid ett antal utsändande myndigheter samt Business Sweden. I kapitel 6 finns en översiktlig problembeskrivning gällande utsändning i statens tjänst och utredningens fyra delfrågor. Delfrågorna går sedan igenom i var sitt kapitel, kapitel 7–10. Kapitel 11 innehåller frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Kapitel 12 redogör för konsekvenserna av förslagen. I kapitel 13 finns kommentar till de författningsändringar som föreslås.

Denna promemoria har tre bilagor. Bilaga 1 innehåller utredningens uppdrag. Bilaga 2 innehåller en redogörelse av de enkätundersökningar som utredningen genomfört. Bilaga 3 innehåller ett informationsmaterial gällande tillgången till och ersättning för hälso- och sjukvård i Europa för utsänd statlig personal och deras medföljande familjemedlemmar.

⁵ Förenade Kungariket är en kortare version av det formella namnet Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och används som benämning för landet i denna promemoria.

2.4 Begrepp

I denna promemoria förekommer en rad olika begrepp, som beroende på sitt sammanhang kan ha olika betydelse. Nedan följer en kort redogörelse av dessa begrepp samt hur dessa används i promemorian.

Statligt utsänd personal Statligt anställd personal som tjänstgör utomlands. Tjänstgöringen kan ske genom tjänsteresa eller genom ett beslut om placering vid utlandsmyndighet (UVA) eller beslut om utlandsstationering vid tjänstgöring utomlands (URA). Den som är utsänd enligt URA eller UVA har sitt tjänsteställe utomlands. Begreppet omfattar i denna promemoria inte ansvälda vid Försvarsmakten som deltar i insats utomlands enligt lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Statlig utsändning När en statligt anställd sänds utomlands på tjänsteresa, genom beslut om placering vid utlandsmyndighet eller beslut om utlandsstationering vid tjänstgöring utomlands (URA och UVA). Den som sänds ut behöver inte sändas ut från Sverige utan även personer som befinner sig på stationeringsorten eller på annan plats utomlands kan bli utsänd.

Begreppet används synonymt med "postering", "utsändning" och "utlandsstationering" i denna promemoria ("utlandsstationering"

är det begrepp som används i kollektivavtalen URA och UVA).

Det bör noteras att begreppet ”utsänd” i 14 § folkbokföringslagen (1991:481), och ”sänds till annat land för arbete” i 5 kap. 4 § samt ”utsänd” i 6 kap. 4 § socialförsäkringsbalken har en rättslig innebörd som inte alltid stämmer överens med den allmänna definitionen i denna promemoria. Det framgår av texten när de rättsliga definitionerna avses.

Direktutsänd personal

Person som befinner sig i utlandet och som inte anses vara bosatt i Sverige, och därför inte heller är folkbokförd här, som får anställning med beslut om placering vid utlandsmyndighet (UVA) eller beslut om utlandsstationering vid tjänstgöring utomlands (URA).

Bosättning

Innebörden av begreppet ”bosättning” kan variera beroende på inom vilket rättsområde begreppet förekommer. Bosättningsbegreppet förekommer (av relevans för denna promemoria)

- Inom folkbokföringen
- I inkomstskattelagen
- Inom socialförsäkringsrätten
- I utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd
- I hälso- och sjukvårdslagen
- Inom EU-rätten

Hemvist

Innebörden av begreppet ”hemvist” kan variera beroende på inom vilket rättsområde begreppet förekommer. Hemvistbegreppet förekommer (av relevans för denna promemoria)

- Inom folkbokföringen
- I lagen om svenskt medborgarskap
- I folkrättsliga sammanhang vid tillämpningen av bestämmelser om diplomatisk immunitet

3 Utsändning i statens tjänst

3.1 En ny och farligare verklighet

Sverige står inför de största utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska prövningarna i modern tid. Säkerheten i vårt närområde har i grunden försämrats i och med den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina. Anfallskriget mot Ukraina är också ett angrepp på den europeiska säkerhetsordningen. Ryssland har tydligt demonstrerat sin beredskap att använda militärt våld för att uppnå politiska mål. Vi befinner oss i det farligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget.

Världens länder har under en dryg generation blivit alltmer sammanflätade och ömsesidigt beroende av varandra i fråga om in- och utrikespolitisk säkerhet, handel, teknologi, finansiella flöden, och klimat. Samtidigt har dessa områden de senaste åren alltmer blivit föremål för geopolitisk rivalitet om vilka ekonomiska modeller, normer och politiska värden som ska gälla på den globala arenan. Protektionismen har åter vunnit terräng som en följd av denna maktkamp.

På ett globalt plan har ökade spänningar också ritat om den utrikespolitiska verkligheten. Den politiska, ekonomiska och teknologiska konkurrensen mellan stormakterna, inklusive rivaliteten om tillgång till kritiska mineraler, har ökat på bekostnad av internationellt samarbete och multilaterala lösningar.

Länder utanför Europa förbereder sig för en mindre globaliserad och mer fragmenterad värld. Den ökande geopolitiska konkurrensen mellan USA och Kina kommer att vara av avgörande betydelse för den framväxande världsordningen. Vår tids globala utmaning är samtidigt en växande befolknings krav på tillfredsställande levnadsstandard och långsiktigt hållbara samhällen. Sverige ska vara

en pådrivande och konstruktiv partner i EU, FN och andra internationella sammanhang.

Det senaste halvsekle har för Sverige inneburit en starkt ökad integration med vår omvärld, inte minst vårt europeiska närområde. Medlemskapet i EU 1995 var kulmen på en lång period av integration och samarbete med länderna i EU. Med medlemskapet i Nato tar Sverige ett nytt kvalitativt steg av ökad integration med det euroatlantiska området, ökat ömsesidigt beroende och förstärkt säkerhet.

Sveriges öppna ekonomi med dess innovationskraft, vårt internationaliserade näringsliv och vår tyngd som klimat- såväl som utvecklingspolitisk aktör är olika delar som ger oss plattformar att agera utifrån.

Samtidigt är Sverige ett medelstort land vars inflytande är beroende av vår förmåga att på olika områden förklara, driva och försvara svenska intressen. Det är i våra bilaterala relationer till andra länder, i EU, Nato och FN, som vi kan delta i de internationella processer som formar förutsättningarna för vår framtid.

Vårt aktiva deltagande i den internationella utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska diskussionen är en förutsättning för att vår röst blir hörd. Det är centralt att svensk kompetens finns på plats för den utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska dialogen med våra allierade samt i det internationella miljösamarbetet, i den internationella ekonomiska, näringspolitiska, handelspolitiska och biståndspolitiska diskussionen, i de internationella forskningsmiljöerna, i det internationella polissamarbetet, och så vidare. I en allt hårdare internationell konkurrens krävs också svensk statlig närvaro i omvärlden för att främja svensk utrikeshandel och internationella investeringar.

3.2 Svenska statens närvaro i utlandet

Svensk statlig närvaro i utlandet är en förutsättning för att regeringens politik ska kunna verkställas. Den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken samt vår handels- och biståndspolitik kräver att statlig utsänd personal kan verka på den globala arenan på ett effektivt sätt. Statens närvaro i utlandet, som för några decennier sedan helt dominerades av utrikesförvaltningen och Sida, har

successivt ökat i bredd och djup, och idag har nära femtio myndigheter personal som är utsänd enligt de särskilda kollektivavtal som finns för statens anställda som enligt arbetsgivarens beslut ska vara utlandsstationerade vid tjänstgöring utomlands. Antalet utsända av staten är idag cirka 1 700 personer med ungefär 2 000 medföljande familjemedlemmar.

Utrikesrepresentationen består av ambassader, generalkonsulat, honorära konsulat, representationer och delegationer.⁶ Syftet med utrikesrepresentationen är att representera Sverige och bevaka och främja svenska intressen och utrikesrepresentationen har en nyckelroll när det kommer till att omsätta regeringens utrikes-, säkerhets-, bistånds- och handelspolitik i verkligheten. Utrikesrepresentationen bemannas främst av Utrikesdepartementet och det övriga Regeringskansliet, men andra myndigheter spelar också en viktig roll i detta uppdrag och utsänd personal från myndigheterna är betydelsefull för den svenska närvaron i utlandet.

Statlig utsänd personal förekommer i bland annat utrikesförvaltningen, som representanter för andra statliga myndigheter i utlandet, som utsända i olika missioner och insatser och inom universitetsvärldens olika forskningsområden. Statligt utsänd personals kompetens spänner över ett brett spektrum av frågor och det är en grundläggande förutsättning för svenska statens närvaro i utlandet att denna kompetens kan rekryteras, behållas och vidareutvecklas.

3.2.1 Den utsända statliga personalen

I denna framställning används begreppen ”utsänd personal” och ”utlandsstationerad personal” synonymt. Med dessa begrepp avses statlig anställd personal som efter beslut av arbetsgivaren ska vara utlandsstationerade vid tjänstgöring utomlands. Rent arbetsrättsligt är dessa personer anställda i Sverige men utför sitt arbete utomlands. Ur ett socialförsäkringsrättsligt perspektiv står dessa personer kvar i den svenska lagstiftningen och de anses utföra sitt arbete i Sverige.

⁶ Det finns två sorters konsulat, som brukar benämnas karriär- respektive honorärkonsulat. Honorära konsulat åtnjuter inte diplomatisk immunitet. Karriärkonsulat benämns också ibland för enbart konsulat eller för generalkonsulat, även om det också finns honorära generalkonsulat.

I den följande redogörelsen kan därför det aktuella perspektivet spela roll för hur den utsända personalens situation framställs.

För närvarande har knappt 50 myndigheter utsänd personal som omfattas av kollektivavtalen URA, avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands, och UVA, avtal om utlandstjänstgöring. En beskrivning av dessa avtal finns i kapitel 4. Mer än en tredjedel av den statligt utsända personalen (cirka 580 personer) arbetar för Regeringskansliet. Merparten av dessa, cirka 500 personer, kommer från Utrikesdepartementet. De flesta av Regeringskansliets utsända arbetar vid en utlandsmyndighet.

Försvarsmakten har idag omkring 180 personer utsända. Genom medlemskapet i Nato uppskattar Försvarsmakten att antalet utsända från Försvarsmakten nästan tredubblas, och hamna nära Utrikesdepartementet sett till antalet utsända. Antalet medföljande familjemedlemmar till utsänd personal från Försvarsmakten också förväntas öka betydligt.

Sida har ungefär 200 utsända. Det är den arbetsgivare som i dagsläget har flest utsända, näst efter Regeringskansliet.

Andra myndigheter med många utsända är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (cirka 120 utsända), Polismyndigheten (cirka 100 utsända), Folke Bernadotteakademin (cirka 70 utsända), Migrationsverket (cirka 50 utsända) och Skolverket (cirka 25 utsända). 15 svenska universitet har tillsammans ungefär 240 utsända. Det finns också ytterligare drygt 20 myndigheter med enstaka anställda utsända. Business Sweden har cirka 90 utsända som omfattas av URA.

Enligt utredningens uppskattningar är drygt 500 statligt anställda utsända inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket⁷.

3.3 Utrikesförvaltningen

Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementets anställda, både utsänd personal till utlandsmyndigheter och personal som är placerad i Stockholm, övriga statligt utsända som är placerade vid en utlandsmyndighet samt lokalanställd personal vid utlandsmyndig-

⁷ Förenade Kungariket är en kortare version av det formella namnet Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och används som benämning för landet i denna promemoria.

heterna. Utrikesförvaltningen har cirka 2 700 anställda. Av dessa är drygt 500 utsända tjänstemän från Regeringskansliet och 1 400 lokalanställda. Resterande personal arbetar vid Utrikesdepartementet i Stockholm.

Utrikesförvaltningens uppdrag är att i enlighet med regeringens prioriteringar företräda, främja och tillvarata svenska intressen samt bidra till att regeringens politik genomförs och får genomslag internationellt. Utrikesförvaltningen ansvarar för utrikes- och säkerhetspolitik, handelspolitik, export-, investerings- och Sverige-främjande, konsulär service, vissa migrationsärenden samt internationellt utvecklingsarbete och humanitärt bistånd.

Utrikesförvaltningens strategiska inriktning avseende organisation och arbetssätt innehåller bland annat konstateranden om att utrikesförvaltningen, mot bakgrund av de stora utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska prövningar som väntar, måste ha en ändamålsenlig och funktionell organisation. Utrikesdepartementet ska vara en attraktiv arbetsgivare med anställningsvillkor som tar hänsyn till verksamhetens behov av personal som ingår i ett rotationssystem, kombinerat med specialistkompetenser i olika nyckelområden. Familjeperspektivet ska i dess breda bemärkelse värnas och säkerhet för medarbetare och medföljare ska fortsatt vara central.

3.3.1 Utrikesrepresentationen

Sveriges utrikesrepresentation består av ungefär 100 utlandsmyndigheter och 320 så kallade honorära konsulat. Vid utlandsmyndigheterna arbetar utsänd personal från Utrikesdepartementet och lokalanställda. På utlandsmyndigheterna finns det också ofta utsänd personal från andra departement inom Regeringskansliet och från andra myndigheter, till exempel Migrationsverket, Sida och Tullverket.

Utlandsmyndigheterna

Utlandsmyndigheternas uppdrag är att representera Sverige och att bevaka och främja svenska intressen. Utlandsmyndigheterna kan vara ambassader, konsulat, delegationer eller representationer.

Ambassaderna är Sveriges högsta diplomatiska representation i ett land och leds av en ambassadör, som är utsedd av regeringen och Sveriges sändebud. I ungefär 30 länder sköts Sveriges förbindelser av en ambassadör som är stationerad i Stockholm. Det finns också ett flertal länder där Sverige inte har någon ambassad, där i stället en ambassadör i ett närliggande land är sidoackrediterad. Generalkonsulaten arbetar med främjande, med konsulära frågor och med migrationsärenden och leds av en generalkonsul.

Sveriges delegationer och representationer vid olika internationella organisationer, till exempel EU, FN, OSSE och OECD, ingår också i utrikesrepresentationen. Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen i Bryssel är den största utlandsmyndigheten med cirka 100 medarbetare, av dessa är ungefär 75 utsända från Sverige. Övriga utlandsmyndigheter består av mellan 1 och cirka 30 utsända tjänstemän från Sverige, därtill kommer lokalt anställd personal.

Utlandsmyndigheterna utgör ett stöd för hela Regeringskansliet, riksdagen, hovet och svenska myndigheter, och är företrädare för det offentliga Sverige i internationella kontakter. Utlandsmyndigheterna ger också stöd till näringslivet och andra icke-statliga aktörer i deras arbete med att främja svenska intressen utomlands.

Vid sidan av ambassader och så kallade karriärkonsulat finns det honorära konsulat som ska stötta dessa i olika ärenden. Honorärkonsulaten leds av en honorärkonsul, vars uppdrag är oavlönat. Dessa konsulat räknas inte till utlandsmyndigheterna, men utgör en del av utrikesrepresentationen.

3.3.2 Statlig utsändning

En utlandstjänstgöring kan ske genom utlandsstationering eller i form av en utrikes tjänsteresa eller förrättning. Det är arbetsgivaren som beslutar i vilken form ett uppdrag utomlands ska utföras, och avgörande faktorer brukar vara utlandsuppdragets karaktär, förhållanden på tjänstgöringsorten och arbetstagarens situation. Både utlandsstationering och tjänsteresor kan pågå under en kort tid eller under en längre period. En person som genomför en utrikes tjänsteresa behåller Sverige som sitt tjänsteställe och de villkor som gäller för tjänstgöringen i Sverige gäller alltså. Till dessa villkor

kommer särskilda villkor för utrikes tjänsteresa. En anställd som sänds ut får i stället sitt tjänsteställe på stationeringsorten och utlandsstationeringen regleras i särskilda kollektivavtal, URA respektive UVA. URA är det generella avtalet för statliga myndigheter vid utlandsstationering och UVA reglerar utlandsstationering av arbetstagare från Regeringskansliet och Sida. En redogörelse för dessa kollektivavtal finns i kapitel 4. Notera att begreppet utlandsstationering förekommer i URA och UVA och har i denna promemoria samma innebörd som begreppet utsändning, se avsnitt 2.4.

I mars 2023 fanns det enligt vad arbetsgivarna själva rapporterade till Arbetsgivarverket 1 704 personer som omfattades av kollektivavtalen UVA eller URA på statlig utsändning. År 2014 var antalet statligt utsända 1 310. Ökningen består dels i att fler myndigheter sänder ut personal med URA-avtal, dels på att de utsändande myndigheterna sänder ut fler personer. Antalet utsända från Regeringskansliet har dock inte ökat. Statligt anställda på utrikes tjänsteresa ingår inte i dessa siffror.

Den utsända personalen åtföljdes av uppskattningsvis 2 000 familjemedlemmar. Det finns inte några samlade uppgifter om hur många familjemedlemmar som följt med på statlig utsändning. Utredningen har baserat sin uppskattning på kontakter med de flesta utsändande myndigheterna. Uppgiften om antalet medföljande familjemedlemmar behöver dock hanteras med försiktighet. Hur många familjemedlemmar som följt med vid utsändning kan variera stort. Om en myndighet med ett fåtal utsända har skickat ut ensamstående personer blir antalet givetvis noll och om personerna i stället har partner och två barn vardera blir förhållandet 1:3. När det gäller utsänd personal från Regeringskansliet och Sida, där arbetsgivaren saknar en samlad bild av antalet medföljande familjemedlemmar, har utsänd personal tillfrågats i en enkätundersökning, som beskrivs närmre i bilaga 2.

4 Utlandsvillkorssystemet

Utsänd statlig personals anställning och levnadsförhållanden påverkas av lagstiftningen på ett flertal skilda rättsområden. Förutsättningarna för utsändning styrs också av villkoren på det kollektivavtalsreglerade området. Både kollektivavtalsbestämmelser och skatterättslig lagstiftning har utvecklats över tid och anpassats för att ge de arbetsgivarpolitiska effekter som ansetts önskvärda.

4.1 Den statliga arbetsgivarpolitiken

Regeringen har delegerat stora delar av arbetsgivarpolitiken till myndigheterna själva, som har ett självständigt arbetsgivaransvar för sin personal och för organisationen av verksamheten. Alla myndigheter är medlemmar i arbetsgivarorganisationen Arbetsgivarverket, som har i uppgift att samordna och utveckla den delegerade arbetsgivarpolitiken, förhandla de centrala avtalen, ge råd och stöd samt företräda myndigheterna i arbetstvister.

Arbetsgivarverkets ansvar för utveckling och samordning av den statliga arbetsgivarpolitiken utövas tillsammans med medlemmarna i en arbetsgivarsamverkan. Arbetsgivarsamverkan resulterar bland annat i en gemensam strategi för statliga arbetsgivare.⁸ Denna arbetsgivarpolitiska strategi är ett långsiktigt stöd för ledare inom den statliga verksamheten och ska bidra till en önskvärd utveckling av den statliga sektorns verksamheter.

En utgångspunkt i strategin för den statliga arbetsgivarpolitiken är att förutsättningen för effektiva statliga verksamheter är förmågan att attrahera och behålla nyckelkompetens både nationellt och internationellt. Enligt strategin ska statliga arbetsgivare främja ett

⁸ Strategin reviderades år 2020 och gäller till och med år 2025. Den återfinns på Arbetsgivarverkets hemsida, <https://www.arbetsgivarverket.se/avtal-och-skrifter/skrifter/strategi-for-de-statliga-arbetsgivarna/>.

längre arbetsliv som börjar tidigare och sträcker sig längre upp i åldern än idag, genom hållbara, inkluderande och attraktiva arbetsplatser. Den statliga arbetsgivarpolitiken utgår också från att möjligheten att säkerställa kompetensförsörjningen på en konkurrensutsatt och internationell arbetsmarknad är avgörande för att kunna utföra det statliga uppdraget med hög effektivitet och samtidigt utveckla nya och hållbara lösningar, vilket bland annat stöds genom moderna anställningsvillkor.

4.2 Utvecklingen av kollektivavtalen för statens utsända

Den svenska utrikesförvaltningen växte avsevärt efter andra världskrigets slut, efter tillkomsten av ett stort antal nya stater, nya internationella samarbetsorgan och med ett ökat ekonomiskt och politiskt integrationsarbete.

I början av 60-talet fanns det omkring 640 utsända personer inom utrikesförvaltningen.⁹ Det dåvarande lönesystemet för de utsända byggde på en lönedel och en del med olika tillägg. Systemet ansågs dock problematiskt; bland annat ansågs lönetilläggs fastställande subjektivt. Utrikesförvaltningens lönenämnd fick i uppdrag att utreda lönefrågan och lämnade därefter förslag till riktlinjer för ett nytt lönesystem för tjänstemän inom utrikesrepresentationen med flera.

Utrikesförvaltningens lönenämnd hade som utgångspunkt att även personer utan privat förmögenhet skulle kunna söka sig till utrikesförvaltningen och att lönerna skulle inrymma kompensation för merkostnader och också motsvara den levnadsnivå en befattningshavare som företräder svenska intressen i utlandet måste upprätthålla för att fullgöra sina åligganden. Utrikesförvaltningens lönenämnd tog också hänsyn till löneförmåner som tillkom representanter för andra med Sverige jämförbara länder och beaktade att den utsändes medföljande på grund av tjänstens beskaffenhet i regel var utesluten från möjligheten att genom eget förvärvsarbete höja familjens inkomstnivå.¹⁰

⁹ Prop. 1963:75 s. 18.

¹⁰ Prop. 1963:75 s. 100.

De riktlinjer som lämnades av Utrikesförvaltningens lönenämnd tog sin utgångspunkt i att lönesystemet skulle vara behovsbaserat och att det skulle bygga på en så kallad budgetprövning. Utlandslönerna skulle baseras på en budget, som skulle innehålla fem huvudposter; livsmedel, tjänare, beklädnad, transporter och semester samt en diversepost, täckt av schablon tillägg. Den behovsbaserade lönedelen kompletterades av skattefria tillägg, så som barn tillägg, förflyttningsbidrag och bostadskostnadsersättning. Medel för representation räknades inte in i lönen utan utgick i form av representationsbidrag. Utsänd personal erlade ingen kommunal inkomstskatt och de blev kyrkobokförda, tillsammans med sina familjemedlemmar, i Stockholm storkyrkoförsamling under tiden som utsändningen varade.

Riktlinjerna lades fram av regeringen i prop. 1963:75 och godkändes av riksdagen. När riktlinjerna från Utrikesförvaltningens lönenämnd beslutades noterade Statsutskottet den särställning i flera hänseenden i fråga om tjänsteförhållanden som utlandstjänstemännen inom statsförvaltningen intog, och just detta ansågs vara en nödvändig utgångspunkt vid prövning av utlandslönefrågan.¹¹ 1966 togs anställda vid Sida in i utlandsvillkorssystemet.

1977 kollektivavtalsreglerades villkoren för statens utsända. 1963 års riktlinjer lades till grund för 1977 års kollektivavtal, AST, som tillämpades för utlandstationerade diplomatiska och konsulära tjänstemän. I samband med detta bildades Statens utlandslönenämnd, vilken ersatte Utrikesförvaltningens lönenämnd. Statens utlandslönenämnd var en partsammansatt myndighet vars uppgift var att utöva vissa arbetsgivarfunktioner rörande anställningsvillkor för bland annat arbetstagare vid utrikesförvaltningen. I kollektivavtalet AST reglerades hur vissa utlandstillägg skulle beräknas, samt att beloppen skulle fastställas av Statens utlandslönenämnd. I tillägg till vad som följde av 1963 års riktlinjer skulle Statens utlandslönenämnd, om särskilda skäl förelåg, få bestämma tillägget enligt andra grunder än enligt riktlinjerna. Tanken var att utlandslönen i högre grad skulle kunna knytas till löneutvecklingen för övriga statstjänstemän. Vid samma tid infördes kommunal inkomstskatt på inkomster under utlandstjänstgöring och utlandstilläggen skulle fastställas så att varken

¹¹ Prop 1963:75 s. 100ff.

lönesystemförändringen eller den nya skatten skulle påverka den anställdes sammanlagda utgående förmåner i förhållande till vad som annars skulle ha gällt. I samma lagstiftningsärende ändrades bestämmelserna om kyrkobokföring¹² på så vis att de utsända skulle vara fortsatt kyrkobokförd i den församling där personen senast var kyrkobokförd under tiden som utsänd, detsamma gällde medföljande familjemedlemmar. Den kommunala inkomstskatten skulle därmed erläggas i den tidigare hemkommunen.¹³

Utrikesförvaltningens lönenämnds förslag till riktlinjer var länge tongivande inom utveckling och tillämpning av villkor för utlandsstationerade statstjänstemän. Utgångspunkten för villkoren för utlandsstationerade diplomatiska och konsulära tjänstemän var att utlandstillägg ska ersätta allmänna merkostnader som uppkommer på grund av utlandstjänstgöringen.

År 1987 slöt de centrala parterna ett separat kollektivavtal om utlandsbestämmelser (UB), vilket på samma vis som kollektivavtalet AST innehöll hänvisning till 1963 års riktlinjer från Utrikesförvaltningens lönenämnd.

4.2.1 Tidigare regler om beskattning för utsänd statlig personal

I 1963 års riktlinjer för ett nytt lönesystem för tjänstemän inom utrikesrepresentationen m.fl. bestod utlandslönen av en löneplansanknuten del, på vilken det utgick statlig inkomstskatt, och ett skattefritt utlandstillägg. Utöver utlandslönen fick den utsände olika skattefria tilläggsförmåner, till exempel förflyttningsbidrag och fri bostad.

Utsänd personal inom utrikesförvaltningen betalade, som beskrivs ovan, inte kommunal inkomstskatt förrän i slutet av 70-talet. De skattefria lönetilläggen och ersättningarna för utsända inom utrikesförvaltningen och Sida berördes inte av 1990 års skattereform, utan skattefriheten bestod.¹⁴

Ursprungligen var det endast anställda vid utrikesförvaltningen och Sida som kunde få skattefria utlandstillägg, kostnadsersättningar

¹² Folkbokföringen bestod före den 1 juli 1990 av kyrkobokföring och mantalsskrivning. Efter detta datum, med införandet av nuvarande folkbokföringslagen, utmyntades båda dessa begrepp och därefter talas det endast om folkbokföring.

¹³ Prop. 1978/79:58 s.19.

¹⁴ Prop. 1989/90:110 s. 347.

och liknande förmåner. Vanliga regler om beskattning av lön och andra ersättningar gällde för utsänd personal från andra statliga myndigheter. Genom lagändring under tidigt 2000-tal kom emellertid även denna kategori av utsänd statlig personal att omfattas av principen om att ersättning för vissa merkostnader på grund av utsändningen skulle vara skattefri. Vid denna tid hade dessa myndigheters behov av att i högre utsträckning ha anställda stationerade i utlandet på grund av ökad internationalisering och ökat mellanstatligt arbete uppmärksammats, och behovet antogs komma att öka med tiden. Efter lagändringen omfattades all utsänd statlig personal av reglerna om skattefrihet för ersättning och förmån av bostad, skolavgifter, resor till och från tjänstgöringsorten, medföljandetillägg och grundtillägg, även om regleringen skilde på utsända inom utrikesförvaltningen och andra statligt utsända.¹⁵

4.3 Rådande utlandsvillkorssystem

Kollektivavtalet UB ersattes år 2002 av *Avtal om anställningsvillkor för arbetstagare vid utrikesförvaltningen m.fl. under utlandsstationering*, U-ALFA. Det materiella innehållet i U-ALFA var på det stora hela överensstämmande med det i UB. U-ALFA byggde på tanken att den som stationerades utomlands skulle behålla sin vanliga lön under utlandsstationeringen och ges ersättning för uppkommande merkostnader i form av ökade levnadskostnader som utlandsuppdraget medförde. Utsända som omfattades av U-ALFA var berättigade till utlandstillägg som bestod av grundtillägg, medföljandetillägg och eventuell hardshipkompensation. Utlandslönetillägget bestämdes av Utlandslönenämnden. År 2002 slöts också *Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands*, URA. URA omfattade alla statligt anställda som var stationerade utomlands, med undantag av de som omfattades av U-ALFA.

Villkorssystemet enligt 1977 års, och senare års, kollektivavtal, tillsammans med den tidigare gällande skattelagstiftningen, ledde emellertid till att det sågs som otydligt vilka typer av ersättningar och förmåner som skulle vara skattefria. För att lösa detta problem ändrades år 2007 reglerna om vilka kostnadsersättningar och

¹⁵ Prop. 2001/02:18 s. 11f.

förmåner som skulle vara skattefria, med tillämpning från och med beskattningsåret 2008. Reglerna om skattefria ersättningar och förmåner har sedan denna lagändring varit desamma för all statlig personal stationerad utomlands, oavsett om personen är stationerad inom utrikesförvaltningen eller på annat vis.¹⁶ Med anledning av regelförändringarna slöts år 2007 *Avtal om utlandstjänstgöring*, UVA, som ersatte U-ALFA.

4.3.1 Avtal om utlandstjänstgöring – UVA

Kollektivavtalet UVA gäller för arbetstagare från Regeringskansliet och Sida, som för en tid av minst sex månader är utlandsstationerade med placering vid en utlandsmyndighet. UVA ser likadant ut och tillämpas lika för personal som är stationerade inom och utanför EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket¹⁷. Personal som omfattas av UVA har rätt till fri bostad på stationeringsorten enligt de bostadsnormer och övriga bestämmelser som arbetsgivaren meddelar, rätt till ersättning för flyttkostnader och rätt till ersättning för medföljande barns förskola, skola och fritidshem. Utsänd personal har vidare rätt till fri utresa och återresa samt högst två tur- och returesor per tolv månadersperiod för sig och sina familjemedlemmar. När bestämmelse i kollektivavtalet hänvisar till familjemedlem avses make, sambo och barn under 19 år som den anställde har försörjningsplikt för. Med make likställs registrerad partner enligt den nu upphävda lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Med sambo avses enligt UVA en person som under äktenskapsliknande förhållanden bor tillsammans med arbetstagaren, och en sambo ska under vissa förhållanden likställas med make.

Arbetsgivaren svarar för att teckna och bekosta Kammarkollegiets UVA-försäkring för arbetstagaren och medföljande familjemedlemmar. Regeringskansliet och Sidas anställda som omfattas av UVA och UVA-försäkringen omfattas också av UVApplus-försäkring. Detta utökade försäkringsskydd omfattar bland annat planerad vård, skåliga kostnader för mödravård

¹⁶ Prop. 2005/06:19 s. 14.

¹⁷ Förenade Kungariket är en kortare version av det formella namnet Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och används som benämning för landet i denna promemoria.

och förlossning, barns planerade tandvård och skäliga och nödvändiga kostnader för läkemedel och sjukresor.

Utsänd personal har rätt till ersättning för ordinerad vaccination eller annan förebyggande åtgärd för sjukdom i stationeringslandet för sig själv och för medföljande familjemedlemmar. Den utsände har också rätt till ersättning för kostnader för sjukvård för sig själv och för medföljande familjemedlemmar. Om det går att få fullgod vård jämförbar med den allmänna svenska sjukvården i stationeringslandet ersätts i första hand sådan vård. Om Sverige träffat en överenskommelse med stationeringslandet om hälso- och sjukvård ska i första hand sådan läkare eller sjukvårdsinrättning som är ansluten till landets sjukförsäkringssystem anlitas.

Om fullgod vård inte kan fås i stationeringslandet ersätts kostnader för sjukvård i Sverige eller i tredje land. Kostnader i samband med barns födelse ersätts helt eller delvis efter särskild prövning. Kostnader för nödvändiga resor i samband med sjukvård och för övernattnings som föranleds av sjukvården ersätts om kostnaden för sjukvården ersätts. Kostnad för akut tandvård ersätts och övriga kostnader för tandvård ersätts utifrån vad som gäller för tandvård i Sverige. Om fullgod tandvård inte är tillgänglig i stationeringslandet kan ersättning medges för tandvård i Sverige eller i tredje land.

Utsänd personal har också rätt till ersättning för övriga ökade levnadskostnader på grund av utlandsstationering och förhållandena i tjänstgöringslandet. Ersättningen ska betalas med beaktande av Skatteverkets allmänna råd om merkostnadstillägg för utomlands stationerad personal vid statliga myndigheter och är skattefri enligt 11 kap. 21 § första stycket 6 inkomstskattelagen (1999:1229), IL. Under den tid den anställde är utlandsstationerad med tillämpning av UVA betalas också ett beskattat ortskostnadstillägg. Ortskostnadstillägget är en schabloniserad merkostnadsersättning för de merkostnader som sammanhänger med långvarig och upprepade utlandsstationering men som inte inryms i definitionen och beräkningen av det skattefria merkostnadstillägget. Ersättningen baseras på merkostnader som uppstår på grund av hardshipförhållanden, avstånd och dyrort (relativ kostnadsnivå).

Om den utsände har medföljande make eller sambo som vistas stadigvarande på stationeringsorten och som på grund av utlandsstationeringen går miste om möjligheten till förvärvsinkomst

ska ett medföljandetillägg betalas ut till den anställde. Medföljandetillägget är skattefritt under förutsättning att det inte överstiger en tolfedel av tre och ett halvt prisbasbelopp på månad, det vill säga drygt 16 000 kr per månad för år 2024.

4.3.2 Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands - URA

Sedan den 1 januari 2002 är kollektivavtalet URA det generella avtalet för staten vid tjänstgöring utomlands och tillämpas på arbetstagare vid myndighet under regeringen som enligt arbetsgivarens beslut ska vara utlandsstationerad vid en i det upprättade URA-kontraktet angiven stationeringsort utomlands. UVA-avtalet är att betrakta som ett undantag från URA-avtalet.

URA är ett ramavtal med riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands. Genom avtalet ges statliga myndigheter ett verktyg att kunna hantera egen anställd personal i utlandsverksamhet. Avtalet ger också möjlighet att, utöver regleringen i lagen om (1982:80) om anställningsskydd, tidsbegränsa anställningen för utlandsuppdraget och genom ett särskilt utlandskontrakt skraddarsy anställningsvillkoren med hänsyn till verksamhetens krav, uppdragets karaktär och arbetstagarens situation.

URA kan även tillämpas när en arbetstagare sänds ut av anställningsmyndigheten och ställs till förfogande för en annan organisation, till exempel som sekonderad nationell expert vid EU:s institutioner eller som expert och specialist inom internationella freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktföre-byggande insatser under ledning av EU, FN och OSSE.

I det utlandskontrakt som upprättas mellan arbetsgivaren och arbetstagaren med stöd av URA-avtalet ska arbetsuppgifter, utomlands stationeringsort, tjänstgöringsperiodens längd, löneförmåner och pensionsvillkor framgå samt vad som gäller kring arbetstider, semester och försäkringar. Inom ramen för utlandskontraktet kan även merkostnadsersättningar förorsakade av utlandsstationeringen medges. Arbetsgivaren ansvarar för bedömningen av vad som är rimliga och skäliga merkostnader i utlandskontraktet som upprättas med arbetstagaren.

Av bilagan till 13 § i URA, *Särskilda anställningsvillkor*, framgår de skattefria merkostnadsersättningar en arbetstagare kan omfattas av med koppling till inkomstskattelagens bestämmelser; bostadskostnader på stationeringsorten, flyttningskostnader, kostnader för förskola, barnomsorg och skola, vissa resekostnader, hälso- och sjukvårdskostnader, merkostnadstillägg och medföljandetillegg. I samband med att utlandskontraktet tecknas ska arbetstagaren lämna uppgifter till anställningsmyndigheten om sådana förhållanden som kan ha betydelse vid bedömningen av om arbetstagaren uppfyller villkoren för vissa förmåner och vid prövningen av ersättningarnas storlek, så att dessa kan hanteras korrekt i kontraktet i förhållande till gällande skattelagstiftning.

När bestämmelse i kollektivavtalet hänvisar till familjemedlem avses make, sambo och barn under 19 år som den anställde har försörjningsplikt för. Med make likställs registrerad partner enligt den nu upphävda lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Med sambo avses enligt URA en person som under äktenskapsliknande förhållanden bor tillsammans med den anställde.

Arbetsgivaren svarar för att teckna och bekosta Kammarkollegiets URA-försäkring för arbetstagaren och, i förekommande fall, och medföljande familjemedlemmar i kontraktet. URA-försäkringen ersätter bland annat personskador, ger ansvars- och rättsskydd och ersätter nödvändig akut sjukvård. Arbetstagare som är utsänd av Regeringskansliet eller Sida omfattas av den mer omfattande UVApplus-försäkringen (se avsnitt 4.3.1 ovan), även om de omfattas av kollektivavtalet URA.

5 Personalpolitiska förutsättningar i skilda statliga verksamheter

Statens utsända personal återfinns i en rad olika myndigheter av skilda slag. Regeringskansliet står för drygt en tredjedel av den utsända statliga personalen. Merparten av denna personal arbetar inom utrikesförvaltningen på ambassader och konsulat runt om i världen. Sida står för ungefär en åttondel av de statligt utsända och är den näst största utsändande statliga arbetsgivaren. Det finns ett flertal myndigheter som har omkring hundra anställda som är utsända, däribland Försvarsmakten¹⁸ och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i det övre spannet och Polismyndigheten i det nedre. Sett till antalet utsända ligger universitetens sammanlagda utsändning näst efter Regeringskansliet, med ungefär en sjundedel av all utsänd statlig personal. Övriga myndigheter har utsänd personal i mycket varierad omfattning, allt från cirka 70 personer (Folke Bernadotteakademin), cirka 50 personer (Migrationsverket), cirka 25 personer (Statens skolverk) till enstaka personer (till exempel Åklagarmyndigheten, Statistiska centralbyrån och Kustbevakningen).

Den utsända statliga personalen har olika förutsättningar för sin utstationering och situationen ser olika ut för personerna inom gruppen. Nedan följer en redogörelse över förutsättningarna för den utsända personalen hos några av de utsändande myndigheterna. Redogörelserna tar sikte på myndigheternas utsändning av personal som omfattas av UVA- eller URA-avtalet. Anställda på tjänsteresa utomlands omfattas inte, om inte annat anges. Redogörelsen berör heller inte personal från svenska myndigheter som arbetar åt någon annan arbetsgivare i utlandet, till exempel inom EU eller hos en

¹⁸ Försvarsmaktens verksamhet utomlands kommer att förändras i stor utsträckning i och med Sveriges medlemskap i Nato. Läs mer om detta i avsnitt 5.4.1.

mellanstatlig organisation. Det förekommer att personal från svenska myndigheter rekryteras för tidsbegränsade uppdrag av detta slag och de är i regel tjänstlediga från den svenska myndigheten under tiden anställningen hos den utländska arbetsgivaren pågår och ses inte som statligt utsända.

5.1 Utrikesförvaltningen

Utrikesförvaltningen bemannas i huvudsak av personal som omfattas av ett rotationssystem. Rotationssystemet bygger på tanken om att de som företräder Sverige behöver upprätthålla en bredd i sin utrikespolitiska kompetens och nära kontakt med vad som sker i hemlandet. Dessa tjänstemän är anställda av Regeringskansliet, med placering i Utrikesdepartementet, med en skyldighet att tjänstgöra i utrikesrepresentationen. De anställda förväntas tjänstgöra växelvis på Utrikesdepartementet i Sverige och på utlandsmyndigheter. Detta regleras genom villkor om förflyttningsplikt i den anställdes förordnande. Förflyttningsplikten innebär att den anställda är skyldig att följa de anvisningar om tjänstgöringsort som meddelas. Den normala förordnandetiden, både i Sverige och i utlandet, är tre år med möjlighet till förlängning med ett år i taget i upp till fem år. Vid placering vid vissa hardshiporter är det ofta fråga om en kortare tjänstgöringstid. Verksamhetens behov medför att avvikelser från minimi- och maximitider ibland sker. Utlandsstationering överstiger normalt sett inte en sammanhängande period om tio år och den som återvänder till Sverige kan typiskt sett komma i fråga för ny utlandstjänstgöring först efter tre års tjänstgöring i Sverige.

Det förekommer också att medarbetare rekryteras till utrikesförvaltningen utifrån sin specialiserade kompetens. Dessa personer ingår inte i rotationssystemet, utan utgångspunkten är i stället att specialisterna ska ha en långsiktig tjänstgöring inom det egna kompetensområdet.

Lediga utlandstjänster inom utrikesförvaltningen utlyses genom så kallade samlingsutlysningar vid två tillfällen per år och de anställda kan då anmäla sitt intresse. Chefstjänster utlyses separat och utnämning till departementsråd och tillsättning av chef för utlandsmyndighet sker genom regeringsbeslut. Vissa förordnanden

kräver större överväganden än andra, till exempel myndighetschef på vissa orter, och det är av stor vikt för arbetsgivaren att personen med rätt kompetens förordnas. Ofta finns det bara en eller ett fåtal personer som fyller kraven för den specifika tjänsten.

Anställda inom utrikesförvaltningen kan räkna med att tillbringa många år av sin yrkesverksamma tid som utsända i olika länder. Uppdragens längd och karaktär innebär att familjemedlemmar ofta följer med vid utsändningen. Detta är någonting som sätter sin prägel på utsändningen och påverkar hur anställningsvillkoren är utformade.

Sverige har möjlighet att sända civil personal på tjänstgöring inom Natosystemet genom så kallade VNC-tjänster.¹⁹ De anställda som sänds ut på VNC-tjänster omfattas av URA-avtalet. För Sveriges del kommer ungefär 10–12 personer sändas ut på detta vis under den inledande perioden av det svenska Natomedlemskapet. En stor del av dessa kommer sändas ut av Regeringskansliet.

Det förekommer att personal inom utrikesförvaltningen tjänstgör direkt i EU och i FN, eller andra mellanstatliga organisationer. I och med det svenska medlemskapet i Nato kan det förväntas bli aktuellt även med tjänstgöring vid Natos institutioner och Sveriges bemanning i Nato genom VNC-tjänster kommer på sikt att ersättas av direkta anställningar i Nato. Denna typ av tjänstgöring i EU eller mellanstatliga organisationer görs under tjänstledighet från anställningen i Regeringskansliet och är inte formellt en del av den sedvanliga rotationen. I dessa fall är det heller inte fråga om någon statlig utsändning.

Det finns omkring 600 utsända inom utrikesförvaltningen. Ungefär hälften av dessa är stationerade inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket²⁰.

¹⁹ *Voluntary National Contribution* är en utbytestjänstgöring inom Nato, där den utsändande staten ansvarar för att betala lön för den anställde men den anställde arbetar i Nato under viss tid. Sverige och Finland har under den inledande delen av medlemskapet i Nato möjlighet att sända ut anställda till VNC-tjänster.

²⁰ Förenade Kungariket är en kortare version av det formella namnet Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och används som benämning för landet i denna promemoria.

5.2 Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida)

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida, är Sveriges biståndsmyndighet. Sida arbetar för att minska fattigdomen i världen och målet med Sidas arbete är att bidra till bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Sida arbetar i partnerskap med andra aktörer, där Sidas roll är att förmedla finansiella resurser och utveckla kunskap och kompetens, och samarbetsparten driver och genomför projekten.

Sida har 845 anställda varav ungefär 200 är utsända för tjänstgöring utomlands. Omkring 20 av dessa är utsända inom EU. Utsänd personal är placerad på svenska ambassader runt om i världen. Likt Utrikesdepartementet tillämpar Sida ett rotationssystem för denna personal och utlandsposteringen är som huvudregel treårig, med möjlighet till förlängning i ett plus ett år. Vanligtvis behöver utsänd personal återvända till Sverige efter två utsändningar, det vill säga efter som längst tio år. Det ingår inte någon förflyttningsplikt i Sidas tjänster och det finns inte heller krav på någon minimitid för tjänstgöring i Sverige mellan uppdrag.

Utlandstjänstgöring är en central del av många befattningar inom Sida och personal förväntas i princip ställa upp på utsändning. För många anställda är utlandstjänstgöringen ett yrkesval och livsstil och familjemedlemmar följer i regel med vid utsändningen. Sidas utsändningar liknar Regeringskansliets i dessa avseenden.

Lediga utlandstjänster inom Sida utlyses typiskt sett en gång per år, även om det kan bli fråga om enstaka tillsättningar vid sidan av detta, och det är främst tillsvidareanställd personal kan anmäla sitt intresse för utlandstjänster. Det är ofta fråga om tjänster med specifik kravprofil, där endast personer med specifika kompetenser kan komma i fråga för förordnande.

5.3 Folke Bernadotteakademien

Folke Bernadotteakademien är en myndighet som arbetar med internationella fredsinsatser och utvecklingssamarbete. Myndigheten bedriver utbildning, forskning och metodutveckling för att stödja freds- och statsbyggande i konflikt- och

postkonfliktländer. Folke Bernadotteakademin bidrar också med civil personal och expertis till freds- och valobservationsinsatser som leds av EU, FN och OSSE²¹. Folke Bernadotteakademin har också utsända på VNC-tjänster inom Natosystemet.

Folke Bernadotteakademin har ungefär 250 anställda, av vilka drygt 70 är utsända. Av dessa är omkring 20 personer utsända inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. En del av den utsända personalen arbetar på svenska ambassader. Utsändningarna pågår vanligtvis under ett till två år, med möjlighet till förlängning, i vissa fall upp till sex år. Lediga utlandstjänster annonseras ut och ofta kan både anställda vid Folke Bernadotteakademin och externa personer söka tjänsterna. Vissa uppdrag medger familjepostering, vilket innebär att familjemedlemmar kan följa med och Folke Bernadotteakademin ersätter kostnader kopplat till detta. Det är vanligt att utsänd personal varit utsända tidigare, antingen i Folke Bernadotteakademin regi eller genom en annan statlig arbetsgivare.

5.4 Försvarsmakten

Försvarsmakten har i uppdrag att skydda Sverige och försvara landets frihet. Försvarsmakten bidrar också till att skapa fred och säkerhet på andra håll i världen. Försvarsmakten är en av Sveriges största myndigheter med över 22 000 anställda. Försvarsmakten har ungefär 180 utsända anställda som omfattas av URA-avtalet. Av dessa är omkring 110 utsända inom EU/EES.

Försvarsmakten sänder normalt sett endast ut vissa personalkategorier. De som främst kommer i fråga för utlandstjänstgöring har högre befattningar som major, överstelöjtnant och överste. Personal sänds ut en eller två gånger under sin karriär och stationeras vanligtvis på en ort dit de kan ta med sig sin familj, framför allt i Europa och USA. Försvarsmakten har försvarsattachéer utsända till i stort sett hela världen.

²¹ Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, är en sammanslutning för säkerhetspolitisk dialog och samverkan i Europa. OSSE:s verksamhet riktar i huvudsak in sig på konfliktförebyggande, skydd för nationella minoriteter, mänskliga rättigheter, stöd till demokratiuppbyggnad, rustningskontroll och förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder. OSSE:s medlemsländer är USA, Kanada, Kazakstan, Kirgizistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Mongoliet och samtliga europeiska länder, förutom Kosovo.

Försvarmaktens personal har en tjänstgöringsplikt, men arbetsgivaren använder i nuläget inte detta verktyg för utsändning till stabsbefattningar utomlands, utan endast vid insatser.

5.4.1 Konsekvenser för Försvarmaktens utsändning efter Natomedlemskapet

I och med Sveriges medlemskap i Nato kommer Försvarmaktens utsändningar att förändras i betydande utsträckning både sett till antalet utsända och till utsändningarnas karaktär.

Sverige kommer att bemanna Natostrukturen, *Allied Command Transformation* (ACT) och *Allies Command Operations* (ACO), med 200–250 befattningar. Utöver dessa befattningar kommer personal att vara utsänd till Center of Excellence, Natorepresentationen i Bryssel, Natos högkvarter och Natoskolor. Det är upp till Sverige att besluta hur många personer som kommer att sändas ut till Natosystemet utöver minimikravet om 200–250 personer. Uppskattningsvis kan medlemskapet i Nato medföra att ytterligare omkring 150 anställda från Försvarmakten kommer att sändas ut. Det innebär att medlemskapet i Nato kan tänkas öka Försvarmaktens utsändning med omkring 350–400 utsända. Försvarmakten räknar med att om några år sammanlagt ha omkring 500 utsända.

En naturlig följd av medlemskapet i Nato är att personal inom Försvarmakten kommer att vilja röra sig mellan sin anställning inom Försvarmakten och anställning inom Nato. Det kommer också vara angeläget för Försvarmakten och Regeringskansliet att kunna rekrytera personal med Natoerfarenhet. Anställda vid Försvarmakten som får anställning i Nato kommer vara tjänstlediga från sina anställningar i Försvarmakten under anställningsperioden i Nato och ses inte som statligt utsända under denna tid.

I och med det svenska medlemskapet i Nato kommer utlandstjänstgöring att bli ett naturligt inslag i yrkeslivet för många anställda inom Försvarmakten. Anställda från kaptensnivå och uppåt kan förvänta sig att sändas ut flera gånger, tre till fyra år vardera, under sitt yrkesliv. Utsända till Nato kommer ha möjlighet att ha med sig sin familj. Försvarmaktens ordning för utsändning kan förväntas närma sig Regeringskansliets och Sidas, och många

anställda inom Försvarsmakten kommer att ha en yrkeskarriär i utlandet.

5.5 Migrationsverket

Migrationsverket ansvarar för frågor som rör bland annat uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket har också i uppdrag att fördjupa det europeiska och internationella samarbetet och arbeta med internationellt utvecklingsamarbete för att främja säker, ordnad, reglerad och ansvarsfull migration. Migrationsverket har cirka 4 500 anställda, ungefär 50 av dessa är utsända. Merparten av Migrationsverkets utsända är placerade vid svenska ambassader i 22 olika länder, alla utanför Europa. Migrationsverket har utöver dessa utsända också utsänd personal med placering inom Frontex²², EU:s asylbyrå och andra EU-drivna projekt. Endast ett fåtal av dessa är utsända så länge att det blir fråga om att tillämpa URA.

Migrationsverkets personal som är utsänd till utlandsmyndigheter har vanligtvis ett- eller tvååriga förordnanden, som kan förlängas till som längst fyra år. Efter fyra års tjänstgöring utomlands måste den anställde återvända till Sverige och arbeta i minst ett år innan det kan bli aktuellt med en ny utlandsplacering. Migrationsverket rekryterar endast intern personal för utsändning. För tjänstgöring vid en utlandsmyndighet krävs att personen har genomgått Migrationsverkets ettåriga kompetensförsörjningsprogram. Utsända till utlandsmyndigheterna har i regel sin familj med sig under utsändningen. Ungefär hälften av dem som arbetar som utsänd vid en utlandsmyndighet återkommer till utlandstjänstgöring efter avslutad postering och tjänstgöring i Sverige.

²² Frontex, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, är inrättat för att hjälpa EU:s medlemsstater och Schengenassocierade länder att skydda de yttre gränserna för EU:s område med fri rörlighet. De anslutande länderna har åtagit sig att tillhandahålla personal för tjänstgöring inom Frontex verksamhetsområde.

5.6 Polismyndigheten

Polismyndigheten är Sveriges största myndighet med drygt 32 000 anställda. Polismyndigheten har cirka 100 anställda som är utsända och som omfattas av URA, men det finns också många anställda som tjänstgör i utlandet under kortare perioder och som inte omfattas av URA.²³ De utsända som omfattas av URA är främst utsända inom Europa. Polismyndigheten har en utlandsstyrka som består av polisanställda som deltar i insatser för att främja fred och säkerhet och förebygga konflikter världen över. De internationella insatserna leds av FN, EU och OSSE men de utsända är alltjämt anställda av Polismyndigheten. Polismyndigheten deltar också i EU:s brottsbekämpande verksamhet både på strategisk och operativ nivå, bland annat inom Europol och Frontex. Polismyndighetens utsända enligt URA återfinns både inom insatsstyrkan och den brottsbekämpande verksamheten. Sveriges engagemang inom Frontexsamarbetet regleras av Frontexförordningen²⁴, som också anger hur många personer Sverige ska nominera för tjänstgöring inom Frontex årligen. Frontex operativa behov styr sedan vilka av dessa personer som sänds ut. Polismyndigheten genomför omfattande internrekryteringar för att kunna nominera i enlighet med Sveriges åtaganden.

Polismyndighetens personal i utlandet tjänstgör under allt från några månader till några år. Utsänd personal är sällan åtföljd av familj. Många utlandsstationeringar är förlagda till platser och i missioner dit det är olämpligt att ta med sig familjemedlemmar och det är också vanligt att uppdraget kräver att den utsände förflyttar sig under utsändningens gång. Utsända till högkvarterstjänster har dock ofta familjemedlemmar med sig. Många av Polismyndighetens utsända söker sig till nya posteringar utomlands efter avslutad utsändning.

²³ Dessa personers utlandstjänstgöring ses i stället som tjänsteresa utomlands och regleras av Centrala avtal 2005:5 – Avtal om ersättning m.m. vid tjänsteresa och förrättning utomlands.

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

5.7 Business Sweden

Business Sweden²⁵ ägs av svenska staten, representerad av Utrikesdepartementet, och det privata svenska näringslivet, representerat av Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening. Business Sweden har till uppdrag att bidra till tillväxt och sysselsättning i Sverige genom internationalisering av svenskt näringsliv samt genom att främja utländska investeringar i Sverige. Business Sweden har närmre 500 anställda och merparten av dessa arbetar på Business Swedens 44 utlandskontor. Business Swedens utlandsverksamhet bemannas i hög grad av personal anställd utifrån lokala förhållanden. Business Sweden har också ungefär 90 anställda utsända som omfattas av URA. 37 av dessa personer är utsända inom EU/EES och till Förenade kungariket. Anställda som sänds ut från Sverige med tidsbegränsade uppdrag har i regel endast en tidsbegränsad anställning under utsändningen och har alltså inte någon anställning hos Business Sweden i Sverige att återvända till efter utsändningens slut. Utsänd personal anställs på treårsuppdrag, med möjlighet till förlängning med två år. Många av de utsända har en yrkeskarriär utomlands och rör sig mellan utsändning från Business Sweden, lokala anställningar på Business Swedens utlandskontor och anställning i det privata näringslivet i Sverige och utomlands.

5.8 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, har till uppdrag att stärka samhället i att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig. MSB ansvarar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar i den utsträckning inte någon annan myndighet ar ansvaret. MSB har ungefär 1 200 anställda. Omkring 120 av dessa arbetar utomlands och omfattas av URA. Av dessa är ungefär 55 personer utsända inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. MSB har personal i stabsfunktioner och i fält i olika insatser utomlands under allt från några dagar till några år. Vissa utsända har högkvarterfunktioner hos de organisationer som efterfrågat stöd, till exempel FN. De

²⁵ Det formella namnet är Sveriges export- och investeringsråd, men benämningen Business Sweden används i denna framställning.

flesta utsända från MSB arbetar i insatser där det inte är lämpligt att ta med sig familj. Beroende på vilka språkrav och kompetenskrav i övrigt som ställs på personalen i insatserna behöver en del av personalen rekryteras från utlandet. MSB har ingen lokalt anställd personal utan all personal utomlands är anställd i Sverige.

5.9 Universitet och högskolor

Svenska universitet och högskolor står för en stor del av den utsända statliga personalen. Utsändningarna varierar i storlek, från Uppsala universitet med drygt 60 utsända till mindre universitet med enstaka utsända. Utredningen har haft kontakt med Uppsala universitet, Stockholms universitet (ungefär 30 utsända), Göteborgs universitet (ungefär 20 utsända) och Lunds universitet (ungefär 15 utsända) angående förutsättningarna för deras utsändning. Den vanligaste personalkategorin som kommer i fråga för utsändning är postdoktorer. I anställningen som postdoktor ingår ofta en utlandsvistelse under ett till två år. Andra utsändningar sker inom ramen för beviljade medel och kan gälla internationella forskningssamarbeten, studieresor, fältresor eller besök vid utländska bibliotek. Det är ovanligt att utsändningar pågår längre än ett år, snarare är det vanligaste att personal sänds ut för kortare perioder för att till exempel hämta in prover eller genomföra studier. Utsändningarna är viktiga för universiteten eftersom lyckade internationella samarbeten höjer universitetens anseenden. Universiteten anställer ofta personal från utlandet till tjänster där det också ingår utlandstjänstgöring, så som postdoktorstjänster. Dessa personer behöver bosätta sig i Sverige innan det kan bli aktuellt med utsändning utomlands.

Det varierar i vilken utsträckning utsända från universiteten och högskolorna har med sig sin familj. Huruvida familjemedlemmar kan följa med eller inte styrs ofta av vilka typ av medel som har beviljats för utlandsvistelsen. Utredningen har kontaktat de flesta utsändande universitet och högskolor för att undersöka hur många familjemedlemmar som följt med vid utsändningarna. Vid somliga universitet och högskolor finns det många medföljande familjemedlemmar (till exempel Uppsala, Göteborg och Umeå universitet samt KTH) och vid andra är det lite färre

familjemedlemmar som har följt med (till exempel Lunds och Linköpings universitet, Karolinska institutet och Mittuniversitetet).

5.10 Myndigheter med enstaka utsända

Det finns ungefär 20 myndigheter med färre än tio utsända enligt URA-avtalet, vissa med bara en eller två personer utsända. Utsänd personal från dessa myndigheter har typiskt sett inte någon utlandskarriär, utan det är ofta fråga om utsändning under en begränsad tid i livet. Nedan följer en kort redogörelse av förutsättningarna för utsändning vid några myndigheter med lite färre utsända.

5.10.1 Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk har till uppdrag att förvalta en viss del av statens fasta egendom, att på uppdrag av regeringen genomföra ny- och ombyggnation för statens räkning samt förvärva och avyttra fast egendom. Statens fastighetsverk förvaltar bland annat de ambassader och konsulat som staten äger. Myndigheten har ungefär 500 anställda och tre av dessa är utsända att ha hand om fastighetsförvaltningen vid svenska ambassaden i Peking, Moskva och Washington. Utlandsstationeringen varar i två år och kan förlängas ytterligare ett år. Det händer att utsänd personal blir utsänd på nytt efter avslutad postering. De anställda kan ta med sig sina familjemedlemmar på utsändningen.

5.10.2 Kustbevakningen

Kustbevakningen är en civil myndighet som arbetar med räddningstjänst och sjöövervakning och är den del av samhällets krisberedskap i den maritima miljön. Kustbevakningen har drygt 850 anställda. Kustbevakningen har uppdrag i utlandet genom Frontex.

Kustbevakningen har en person som är utsänd under två års tid via Frontex och som omfattas av URA-avtalet. Denna typ av långtidsbefattningar tillsätts efter intern annonsering och tanken är att en person som varit utsänd på längre tid inte ska komma i fråga

för en ny utsändning i anslutning till detta. Utsända får ha med sig familjemedlemmar men dessa omfattas inte av utlandskontraktet och har inte del i försäkringar. Utöver dessa enstaka utsändningar enligt URA har Kustbevakningen även viss verksamhet i utlandet genom korttidsuppdrag, där personalen är på utrikes tjänsteresor. Det handlar framför allt om uppdrag i Medelhavet.

5.10.3 Domstolsverket

Domstolsverket har till uppgift att stödja och serva domstolar, nämnder och myndigheter inom Sveriges Domstolar. Sveriges Domstolar har drygt 7 400 anställda, omkring sex av dessa är utsända, fyra av dem inom EU. Domstolsverket sänder ut personal till olika EU-insatser, där tjänstgöringsperioden varar i ett till tre år, och till EU-domstolen och Europadomstolen, där tjänstgöringsperioden varar i ett år med viss möjlighet till förlängning. Domstolsverket sänder bara ut egna anställda och det vanliga är att fiskaler, assessorer eller rådmän blir utsända. Den som varit utsänd måste tjänstgöra i Sverige i minst två år innan det kan bli aktuellt med en ny utlandstjänstgöring. Ingen av de utsända har familjemedlemmar med sig.

5.10.4 Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten har till uppdrag att minska brottsligheten och öka människors trygghet genom att bidra till att de som begår brott ställs till ansvar för sina handlingar. Åklagarmyndigheten har ungefär 1 950 anställda. Åklagarmyndigheten har runt åtta anställda som är utsända för tjänstgöring inom ramen för internationell civil krishantering (till ICC²⁶, olika EU-missioner och för placering vid EEAS²⁷ i Bryssel) samt till Eurojust²⁸. Fem av de utsända är stationerade inom EU. Utsända på längre uppdrag, överstigande fem år, till Eurojust har möjlighet att ha med sig familjemedlemmar vid utsändningen. Utsändningarna varar normalt mellan ett år och fem år, beroende på typ av uppdrag, och det är möjligt att bli utsänd på

²⁶ International criminal court.

²⁷ European external action service, EU:s utrikestjänst.

²⁸ European union agency for criminal justice cooperation.

nytt, även om Åklagarmyndigheten helst ser att anställda inte ska vara borta från verksamheten i Sverige för länge. Åklagarmyndigheten annonserar ut uppdrag inom Eurojust internt och har en pool av intresseanmälningar för uppdrag inom internationell civil krishantering. Rekrytering för uppdrag sker kontinuerligt ur poolen.

6 Problembild

Den utsända statliga personalen är en nödvändig förutsättning för att svensk politik ska kunna verkställas utanför landets gränser. I en ny mer utmanande och farligare omvärld ökar kraven på den statliga internationella närvaron. Statliga myndigheter behöver uppfattas som attraktiva arbetsgivare för personer som vill tjänstgöra utomlands och de behöver kunna erbjuda anställningar utomlands med sådana förutsättningar att statlig utsändning framstår som ett lockande alternativ till inhemska tjänster eller tjänster utomlands för andra arbetsgivare. Om utsänd personal upplever utsändningen som allt för problemfylld finns det risk att framtida rekryteringsbehov inte kan tillgodoses på ett sätt som möter utmaningarna.

Den utsända statliga personalen har typiskt sett starka band till Sverige och den statliga anställningen utgör i sig en koppling till Sverige. Även ur ett folkrättsligt perspektiv anses utsänd statlig personal ha en stark koppling till den utsändande staten och utsänd statlig personal anses normalt inte få hemvist i den mottagande staten. Detta har varit ett av skälen till att utsänd statlig personal och deras familjemedlemmar ska vara fortsatt folkbokförda i Sverige, trots att de genom utsändningen flyttar utomlands.

Reglerna för folkbokföring av personal i Sveriges utrikesförvaltning har sedan gammalt varit annorlunda än de som har gällt för andra personer. Detta har motiverats med att den som är anställd i svenska statens tjänst regelmässigt har en så stark anknytning till Sverige att folkbokföring i landet är motiverad.²⁹ Stöd för detta finns även att hitta i folkrätten, närmare bestämt i 1961 och 1963 års Wienkonventioner om diplomatiska respektive konsulära förbindelser.³⁰ I båda dessa konventioner är utgångspunkten att beskicknings- och konsulatsmedlemmar har kvar en sådan stark

²⁹ Prop. 1978/79:58 s. 15.

³⁰ SÖ 1967:1 respektive SÖ 1974:10–12.

anknytning till sina hemländer att de i rättslig mening inte anses vara stadigvarande bosatta i landet de är utsända till, trots att de i en mer allmän bemärkelse faktiskt bor där och kan göra det under flera år.³¹

Många andra regler inom den svenska lagstiftningen och på det kollektivavtalsreglerade området ger också uttryck för den utsändes starka koppling till Sverige under tiden som utsänd. Statens utsända får till exempel en lön så som om han eller hon hade arbetat i Sverige, men kompenseras, ofta skattefritt, för merkostnader som uppstår på grund av utsändningen.³² Utsänd statlig personal anses som bosatt i Sverige i socialförsäkringsbalkens mening under hela utsändningstiden om de tidigare någon gång varit bosatta i Sverige och det arbete som utförs i ett annat land i en sådan situation anses som arbete i Sverige.³³

Svenska medborgare som tillhör svensk beskickning hos utländsk stat, svensk permanent delegation hos mellanstatlig organisation eller svenskt karriärkonsulat och som på grund av sin tjänst vistas utomlands, är enligt inkomstskattelagen obegränsat skattskyldiga i Sverige, oaktat övriga omständigheter. Annan statlig personal stationerad utomlands kan vara obegränsat skattskyldig i Sverige om de enligt samma lag bedöms ha en väsentlig anknytning hit.

Villkoren i kollektivavtalen UVA och URA och bestämmelser i bland annat inkomstskattelagen, socialförsäkringsbalken och hälso- och sjukvårdslagen samverkar för att utsänd statlig personal och deras familjemedlemmar ska ha ungefär samma förutsättningar som statlig personal som arbetar i Sverige. Ett exempel på detta är bestämmelser i UVA och URA som ger den anställde och dennes medföljande familjemedlemmar rätt till ersättning för sjukvård utomlands, och bestämmelsen i inkomstskattelagen som stadgar skattefrihet för förmån av hälso- och sjukvård för dessa personer under utsändningen.³⁴ Det är emellertid inte fråga om ett heltäckande system. Det går inte att reglera alla situationer som kan uppkomma för den utsända personalen och det är ofrånkomligt att det ibland händer att utsända påverkas negativt av hur villkorssystemet och den svenska lagstiftningen ser ut.

De utsända har alla egna upplevelser av att vara stationerad utomlands, av kontakter med den svenska byråkratin inför, under

³¹ Prop. 2021/22:276 s. 119.

³² 11 kap. 21 § inkomstskattelagen (1999:1229), IL.

³³ 5 kap. 4 § och 6 kap. 4 § socialförsäkringsbalken, SFB.

³⁴ 15 § i UVA, punkten 5 i bilaga till URA samt 11 kap. 21 § första stycket 7 IL.

och efter utsändningen och av att komma hem till Sverige. Hur allt detta upplevs skiljer sig åt från utsänd till utsänd. En person som är utsänd enstaka gånger under sin yrkesverksamma tid kan tänkas möta färre problem än någon som spenderar stora delar av sin yrkeskarriär utomlands bara genom skillnaden i tid för exponering mot potentiella problem, inte minst avseende medföljande partners yrkesliv och medföljande barns skolgång.

6.1 Utmaningar för utsänd statlig personal

Av utredningens uppdragsbeskrivning och genom kartläggningen framgår att statligt utsänd personal upplever flera olika svårigheter inför, under och efter utsändningen. Utredningen har fått i uppdrag att titta på problem kopplade till förmånsbeskattning av medföljande familjemedlemmars hälso- och sjukvård före och efter utsändningen, direktutsändning, möjligheterna till och processen för att få permanent uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap för medföljare som inte är svenska medborgare, samt tillgången till och ersättning för vård inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket³⁵. De utmaningar som utsänd statlig personal möter under tiden som utsänd begränsas emellertid inte till dessa fyra områden.

Under utsändningen ska utsänd personal ges möjlighet att utöva sitt yrke och den utsände jämte dennes familjemedlemmar har en kollektivavtalsreglerad rätt att ha barnomsorg, gå i skola, ha tillgång till och ersättning för vård och ha tillgång till en godtagbar bostad. Därutöver ansvarar arbetsgivaren för att den utsände och dennes familjemedlemmar är trygga på stationeringsorten. För den psykosociala hälsans skull är det också önskvärt att utsänd personal och deras medföljande familjemedlemmar kan ha en fritid på, så långt som möjligt, liknande sätt som i Sverige. För att detta ska ske samverkar många villkor, lagregler och åtgärder från arbetsgivaren.

Utmaningarna som utsänd statlig personal möter under sin utsändning skiljer sig åt mellan olika länder och mellan olika slags utsändningar. Den utsände behöver hantera praktiska frågor så som vilken typ av bostad arbetsgivaren är villig att bekosta på

³⁵ Förenade Kungariket är en kortare version av det formella namnet Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och används som benämning för landet i denna promemoria.

posteringsorten och anpassa sig till begränsningar i livsföringen orsakade av svåra säkerhetslägen på vissa orter. Utsänd personal kan också behöva hantera att förmåner som med lätthet fås i Sverige kan finnas endast i begränsad tillgång under utsändningen. Ett exempel på detta är när den utsände eller en familjemedlem behöver vård under tiden som utsänd. Beroende på var någonstans i världen de befinner sig kan arbetsgivaren begära att den sjuke reser hem till Sverige för behandling, eller till ett närliggande land. Utsända eller familjemedlemmar som ska föda barn kan, beroende på förutsättningarna på stationeringsorten, behöva återvända till Sverige i god tid inför förlossning, eftersom arbetsgivaren kan föredra, ofta av säkerhetsskäl, att den typen av hälso- och sjukvård som behövs i samband med en förlossning ska emottas i Sverige och inte på stationeringsorten. De utsända och deras familjemedlemmar behöver i stor utsträckning anpassa sig till vad arbetsgivaren bestämmer i fråga om tillgång till vård och hur vård ska ges. Utsänd personal som i Sverige ägnar sig åt att hjälpa anhöriga med stöd och omvårdnad kan inte räkna med att fortsätta göra detta under utsändning. Vuxna barn i behov av vård omfattas inte av familjemedlemsbegreppen i vare sig kollektivavtal eller lagstiftning och det är inte självklart att vuxna anhöriga som har rätt till exempelvis vård enligt LSS kan få motsvarande hjälp om personen följer med vid utsändning.

Vissa av de svårigheter som utsänd personal möter sker i kontakt med tredje part. Det kan till exempel hända att banker behöver vidta extra åtgärder för kundkännedom avseende utsänd personal inom utrikesförvaltningen för att möta regelverken kring motverkande av penningtvätt och finansiering av terrorism och på vissa stationeringsorter är det svårt att göra banköverföringar mellan svenska och utländska konton.

En utmaning som medföljande familjemedlemmar ofta erfar är svårigheter att ha en självständig försörjning under tiden som medföljande och problem med arbetsbaserade förmåner under och efter utsändningen. Medföljande som inte arbetar under tiden som utsändningen pågår har inte heller någon möjlighet att tjäna in till egen pension. Sverige har ingått särskilda avtal med ett flertal länder utanför EU/EES, som ger medföljande familjemedlemmar möjlighet att arbeta under utsändningen. En förutsättning för detta är emellertid ofta att familjemedlemmen är svensk medborgare.

De fyra problem som utredningen fått i uppdrag se närmare på försvårar tiden som utsänd för statligt anställda och för den statliga arbetsgivaren, och kan leda till ökad administrativ börda för arbetsgivaren såväl som för den enskilde. Den här typen av svårigheter kan också bidra till rekryteringsproblem.

Den frågeställning utredningen ska angripa kopplad till tillgång till och ersättning för hälso- och sjukvård berör endast utsända i EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. Problem kopplat till medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar och vaccinationer före och efter utsändningen drabbar i högre utsträckning utsända som stationeras i länder där sådana åtgärder krävs inför och efter stationeringen.

Problemen kopplat till svenskt medborgarskap och permanent uppehållstillstånd drabbar alla utsända som har en partner som inte är svensk medborgare. Dessa tre frågor orsakar svårigheter för utsända och kan leda till att personal avstår från att sändas ut, avstår att söka tjänster eller lämnar sin anställning.

Problem kopplat till direktutsändning är i första hand ett problem för arbetsgivaren, men påverkar också enskilda som inte kan bli aktuella för tjänster som de annars kunnat söka. Eftersom de flesta statliga arbetsgivare inte tillämpar direktutsändning påverkas inte dessa arbetsgivares anställda av de problem som kan följa med en direktutsändning. Det faktum att direktutsändning inte är praktiskt möjlig kan dock för vissa myndigheter innebära ett stort problem ur arbetsgivarsynpunkt, eftersom den statliga arbetsgivaren därigenom riskerar att gå miste om möjligheten att i alla lägen kunna anställa personal med bäst skicklighet och förtjänst för lediga tjänster.

Nedan följer en kort redogörelsen för de fyra problemområdena. En närmre beskrivning av problembilden och gällande relevanta regelverk finns i kapitel 7–10.

6.1.1 Förmånsbeskattning av medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar och vaccinationer inför och efter utsändning

Medföljande familjemedlemmar genomgår av hälso- och säkerhetsskäl ofta vaccinationer och hälsoundersökningar i enlighet med vad som krävs av förhållandena på orten. För vissa posteringar

kräver somliga arbetsgivare att medföljande familjemedlemmar har genomgått erforderliga vaccinationer och hälsoundersökningar och på vissa orter råder inreserestriktioner för personer som saknar specifika vaccin. Även på andra orter kan det vara nödvändigt att genomgå hälsoundersökningar inför postering för att veta att medföljande familjemedlemmar inte har några sjukdomstillstånd som är svåra att behandla på orten, och att genomföra den vaccination som behövs för att personerna inte ska bli sjuka.

I skatterättsligt hänseende bedöms medföljande familjemedlemmars vaccinationer och hälsoundersökningar på arbetsgivarens bekostnad, före och efter utsändningen, som förmåner på grund av den utsändes tjänst och den utsände beskattas för dessa. Utredningen har i kartläggningen kunnat konstatera att utsänd personal och deras familjemedlemmar ser dessa åtgärder som nödvändiga för att den utsände ska kunna utföra sitt arbete och att det finns en oförståelse för varför den utsände ska drabbas av de kostnader som förmånsbeskattningen medför.

Att den utsände belastas med kostnader för vaccinationer och hälsoundersökningar är inte förenligt med utgångspunkterna för gällande kollektivavtalsbestämmelser och det medför effekter på den utsändes privatekonomi. Den nuvarande tillämpningen riskerar också att leda till att utsända och deras familjemedlemmar avstår nödvändig vård.

En utförligare beskrivning av problembilden och gällande regelverk finns i kapitel 7.

6.1.2 Direktutsändning

Statligt anställd personal, samt deras familjemedlemmar, som posteras utomlands ska inte avregistreras från folkbokföringen trots att de flyttar utomlands. Personer som flyttar utomlands för tjänstgöring hos annan arbetsgivare än staten, till exempel inom EU, FN eller Nato, avregistreras däremot från folkbokföringen som utflyttad. Om en sådan person anställs av staten, eller återinträder i tjänst efter tjänstledighet, blir personen folkbokförd endast om han eller hon uppfyller kravet på bosättning i folkbokföringslagen, det vill säga flyttar hem till Sverige med avsikt att bo här i minst ett år. En utflyttad person som anställs av en statlig arbetsgivare och som

omedelbart ska posteras utomlands, det vill säga en direktutsänd person, kommer således inte vara folkbokförd under tiden som statligt utsänd.

Enligt huvudregeln har personer som är bosatta i Sverige tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård till patientavgift. Bosättningsbedömningen utgår från folkbokföringslagen regler om bosättning³⁶ och i den praktiska tillämpningen utgår bedömningen från om personen är registrerad som folkbokförd eller inte. En person som inte anses bosatt och därför inte är folkbokförd har som utgångspunkt inte tillgång till hälso- och sjukvård eller tandvård i Sverige till patientavgift. Utsänd personal inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket har på grund av lagvalsbestämmelser i förordning (EG) nr 883/2004 och 987/2209 respektive avtal mellan EU och Förenade kungariket rätt till hälso- och sjukvård i Sverige. Detta gäller dock inte alltid deras medföljande familjemedlemmar, som beroende av om de till exempel arbetar, i stället kan ha rätt till hälso- och sjukvård i en annan medlemsstat.

Tillgången till sjukvård på stationeringsorten för utsänd personal och deras medföljande familjemedlemmar varierar. Det är dels en fråga om vilket kollektivavtal som tillämpas och hur eventuella utlandskontrakt ser ut, dels en fråga om vilken kvalitet och vilket pris det är på vården på stationeringsorten. Enligt den URA-försäkring som tecknas för utsänd personal som omfattas av URA, och deras medföljande familjemedlemmar, lämnar arbetsgivaren ersättning för nödvändiga kostnader för akut sjukvård utomlands. Annat än akut sjukvård som utsända och deras medföljande familjemedlemmar behöver, får de i Sverige. Utsänd personal inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket har dock i enlighet med förordning (EG) nr 883/2004 och nr 987/2009 respektive avtal mellan EU och Förenade kungariket rätt till vård i Sverige under utsändningen, och, under förutsättning att de anses som EU-rättsligt bosatta på stationeringsorten, rätt till sjukvård även där. Tillgången till vård under utsändningen för personer som omfattas av URA är därför större vid stationering inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket, än vid stationering i andra delar av världen.

Utsända från Regeringskansliet och Sida, och deras familjemedlemmar, täcks av UVApplus-försäkringen. Denna ersätter även annat än akut vård utomlands. Vilken vård som den utsände och

³⁶ Prop. 1981/82:97 s. 33.

dennes familjemedlemmar faktiskt kan få på stationeringsorten avgörs därutöver av vad arbetsgivaren bedömer lämpligt. I detta sammanhang konsulteras ofta läkare från Sverige för att bistå vid bedömningen. Viss sjukvård och tandvård kan alltså ofta fås på plats, men det händer också att arbetsgivaren vill att den anställda eller dennes familjemedlemmar åker hem till Sverige för vissa åtgärder. Vissa posteringar är dessutom på platser där sjukvården inte bedöms vara tillförlitlig. För att kunna genomföra en säker postering utomlands är det därför en nödvändig förutsättning att den anställda har tillgång till sjukvård i Sverige, om det behövs. Eftersom personer som inte anses som bosatta i Sverige, och som inte är folkbokförda här, inte med självklarhet har tillgång till svensk hälso- och sjukvård eller tandvård till patientavgift har de flesta statliga arbetsgivare beslutat sig för att inte anställa personer som befinner sig i utlandet och som inte är folkbokförda, med mindre än att de kan tänka sig att flytta hem till Sverige igen under minst ett år innan de sänds ut.

Riskerna med direktutsändning kan också inverka dämpande på statlig personals vilja att söka tjänstledighet för att tjänstgöra hos annan arbetsgivare än staten utomlands. Genom tjänstgöring hos annan arbetsgivare än staten, till exempel vid Nato eller EU, får den tjänstledige anställda viktiga erfarenheter som kan komma den statliga arbetsgivaren till nytta och det ligger i svenska myndigheters intresse att anställda kan ges möjlighet till denna typ av kompetensutveckling. Problemen kopplade till direktutsändning uppstår när den anställda ska gå åter i tjänst utomlands efter sin tjänstledighet.

Många statliga myndigheter, till exempel Regeringskansliet och Försvarsmakten, har behov av att kunna anställa personer med befattningar inom och erfarenheter från till exempel EU, FN och Nato, ofta för högre befattningar. Problemen med direktutsändning lägger hinder för sådana rekryteringar och riskerar i förlängningen att leda till att den statliga arbetsgivaren inte alltid kan rekrytera efter skicklighet och förtjänst. Detta riskerar att leda till en mindre effektiv svensk närvaro i utlandet. En utförligare beskrivning av problembilden och gällande regelverk finns i kapitel 8.

6.1.3 Permanent uppehållstillstånd och medborgarskap för medföljare

Det är förhållandevis vanligt att statligt utsända har medföljande partners som inte är svenska medborgare. En person som inte är svensk medborgare behöver ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för att vistas i Sverige, med undantag för nordiska medborgare. Efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd kan permanent uppehållstillstånd beviljas. En person med permanent uppehållstillstånd kan ansöka om svenskt medborgarskap efter tre års hemvist i Sverige, om personen under två av dessa år varit sammanboende med en partner som är svensk medborgare. Tid som medföljande vid utsändning räknas inte in i tiden för hemvist i Sverige. Detta gör att det är en tidsödande process att förvärva svenskt medborgarskap för en icke svensk medföljare.

En medföljande familjemedlem som inte är svensk medborgare kan stöta på flera svårigheter vid utsändning, framför allt vid posteringar utanför EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. Ofta är svenskt medborgarskap en förutsättning för att kunna omfattas av bilaterala avtal om medföljares rätt att arbeta på posteringsorten under tiden som utsänd. Vidare innebär det en osäkerhet att inte vara svensk medborgare, för det fall att någonting skulle hända på posteringsorten och det blir fråga om att snabbt evakuera. Medföljande partners till statlig utsänd personal är ofta en faktisk del av representationen utomlands och närvarar och engagerar sig i delar av utlandsmyndighetens aktiviteter. Många upplever det som orättvist att stöta på problem på grund av avsaknaden av svenskt medborgarskap samtidigt som de känner sig som en del av Sveriges ansikte utåt på stationeringsorten. En medföljare som inte är svensk medborgare kan inte få något diplomatpass, eftersom sådant endast utfärdas för svenska medborgare.

Det är ofta angeläget för både den utsände och dennes partner att partnern kan förvärva svenskt medborgarskap så snabbt som möjligt. Mot bakgrund av att tiden under utsändningen inte räknas som hemvist i Sverige finns det en risk att statligt anställda avstår utsändning i väntan på att partnern kvalificeras för att ansöka om svenskt medborgarskap. Den statliga arbetsgivaren riskerar då att det inte är den med högst skicklighet och förtjänst som kan sändas

ut för utlandsuppdrag. Det finns också en risk att anställda lämnar sin tjänst.

Medföljande familjemedlemmar som inte är svenska medborgare måste ha uppehållstillstånd för att få bo i Sverige, om de inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till rörlighet enligt rörlighetsdirektivet, och familjemedlemmen följt med eller anslutit sig till den svenska medborgaren när denne utövade rätten till fri rörlighet. På grund av att handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd tar lång tid kan det vara svårt för den utsände och dennes familj att planera för hemstationering, särskilt om en sådan måste ske hastigt.

En utförligare beskrivning av problembilden och gällande regelverk finns i kapitel 9.

6.1.4 Tillgång till och ersättning för vård inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket

Utsänd statlig personal och deras medföljande familjemedlemmar upplever i varierad utsträckning problem med att få tillgång till och ersättning för hälso- och sjukvård vid utsändning inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. Problemen består dels av att det i vissa länder är svårt att få tillgång till sjukvård över huvud taget, dels av att det tar lång tid att få ersättning för vårdkostnader från Försäkringskassan.

Problemen med tillgång till sjukvård på stationeringsorten är allvarliga och riskerar att leda till farliga hälsotillstånd om sjukdomstillstånd som inte behandlas i tid. I förlängningen gör denna typ av problem att den statliga arbetsgivaren kommer att få svårigheter att rekrytera personal till de länder där tillämpningen av regelverken får svårast konsekvenser. Problemen med att det tar lång tid att få ersättning för utlägg för sjukvård kan medföra att personer drar sig för att söka vård. Det ställer också höga krav på de utsändas privata tillgångar, eftersom det kan bli fråga om att ligga ute med stora belopp under lång tid. Sammantaget minskar dessa problem den statliga arbetsgivarens attraktionskraft och kan leda till allvarliga rekryteringsproblem till tjänster som utsänd till några av de länder i vårt europeiska närområde som är mest centrala i svensk omvärldspolitik. Detta gäller också tjänster vid exempelvis EU-

representationen, Natorepresentationen samt representationerna vid FN:s europeiska institutioner.

En utförligare beskrivning av problembilden och gällande regelverk finns i kapitel 10.

6.2 Frågor som ligger utanför utredningens uppdrag

Under utredningens kartläggning har det framkommit en rad frågeställningar som har sitt ursprung i hur andra länder tolkar och tillämpar bestämmelser och hur privata aktörer agerar på den fria marknaden. Problem som har sådan grund ligger utanför ramen för utredningens uppdrag och också många gånger utanför vad Sverige eller den statliga arbetsgivaren kan påverka.

En fråga som har återkommit i många sammanhang under utredningen och som har koppling till utredningens uppdrag, och som lagstiftaren och den statliga arbetsgivaren dessutom i viss mån förfogar över, är förutsättningarna för medföljande partners under tiden som statlig utsändning pågår. Utsändningen ställer stora krav på medföljande familjemedlemmar. En vuxen medföljare kan behöva tillfälligt lämna lönearbete, med inkomstförlust och förlorad pensionsrätt till följd. Detta kompenseras till viss del genom det medföljandetillägg som den anställde kan få när en medföljande går miste om möjligheten till förvärvsinkomst på grund av utlandsstationeringen. Av utredningens kartläggning framgår att drygt hälften av utsända med medföljande partners till utlandsmyndigheterna för näravande uppbär medföljandetillägg. Medföljandetillägget är emellertid inte en fullständig kompensation för inkomstbortfall eller förlorad pensionsrätt. Det är dessutom en ersättning som betalas ut till den anställde, inte till medföljaren som gått miste om förvärvsinkomsten.

Utredningen har genomfört en enkät som rör vissa medföljandefrågor. Drygt två tredjedelar av utsända inom utrikesförvaltningen som har sambo eller make menar att det var en förutsättning för utsändningen att familjen kunde följa med. Enligt utredningens uppfattning är medföljandefrågorna viktiga för den framtida rekryteringen till utlandstjänster inom staten, framför allt i de fall där utlandstjänstgöringen är en yrkeskarriär. Utredningen kan konstatera att det är viktigt att medföljare har möjlighet att arbeta

under utsändningen men att det också är viktigt att de medföljare som inte kan göra detta kompenseras för sitt inkomstbortfall, till exempel genom en pensionsersättning. Risker är annars att den anställde och dennes familj av privatekonomiska skäl kan komma att tveka inför utlandstjänstgöring. Enligt utredningens uppfattning bör dessa frågor utredas i egen ordning.

6.3 En komparativ utblick

I utredningens uppdrag ingår att göra en jämförelse av motsvarande förhållanden i relevanta nordiska länder och EU-länder. Utredningen har av denna anledning varit i kontakt med representanter för utrikesdepartementen i Danmark, Norge, Finland, Tyskland och Nederländerna. Nedan följer en kort redogörelse för hur respektive land hanterar utredningens fyra utpekade problemområden.

6.3.1 Danmark

I Danmark är all hälso- och sjukvård inför, under och efter utsändningen skattefria förmåner för den utsände och för dennes medföljande familjemedlemmar. I Danmark får vänner till utsänd statlig personal som är ensamstående också skattefri förmån av sådan hälsoundersökning och vaccination som krävs för att hälsa på den utsände.

I Danmark måste en person vara bosatt i landet för att få tillgång till hälso- och sjukvård till patientavgift. En person som ska vara bosatt i Danmark i minst tre månader får det så kallade gula kortet, som ger rätt till sådan hälso- och sjukvård och utsänd personal behåller sitt gula kort under utsändningen. Om en person utan det gula kortet ska anställas för utsändning kommer han eller hon inte ha tillgång till hälso- och sjukvård i Danmark till patientavgift, i stället bekostar arbetsgivaren den sjukvård som behövs i Danmark.

Danmark har liknande regler kring kvalificeringstid för att förvärva medborgarskap som Sverige. Danska utrikesdepartementet uppskattar att ungefär 100 anställda är gifta med någon som är medborgare i ett land utanför EU/EES. De ser problemen kopplat

till förvärv av danskt medborgarskap för medföljande som ett stort problem för bemanningen av utlandsmyndigheter.

Danska statens utsända upplever inte några direkta problem avseende tillgång till eller ersättning för hälso- och sjukvård inom EU/EES, Schweiz eller Förenade kungariket. Utsända och deras familjemedlemmar beviljas normalt sett ett S1-intyg och i länder där det trots detta finns problem med att få tillgång till den offentliga vården eller där den offentliga vården inte håller tillräckligt hög standard får de utsända och medföljande familjemedlemmar tillgång till en sjukförsäkring som arbetsgivaren bekostar.

6.3.2 Norge

Arbetsgivaren täcker kostnader för hälsoundersökning och vaccination av medföljande familjemedlemmar före utsändningen. Någon förmånsbeskattning sker inte.

Utsänd statlig personal och medföljande familjemedlemmar omfattas av den norska folketryggloven och har därigenom tillgång till sjukvård i Norge under tiden som utsänd. Tillgången till sjukvård är inte beroende av folkbokföring eller liknande utan rätten till sjukvård inträder när personen träder i statlig tjänst som utsänd. Norska utsända har därför inte några problem kopplade till direktutsändning ur detta perspektiv. I Norge har de i stället vissa problem med tillämpningen av tariffer för ersättning för merkostnader under utsändningen, vilka utgår för den som sänts utomlands. Det är svårt att tillämpa det norska avtalsreglerade ersättningssystemet för en person som redan befinner sig utomlands när den statliga utsändningen inleds.

Medföljande partners som inte är norska medborgare har inte några större problem med att förvärva norskt medborgarskap. Tiden utomlands som medföljande till en statligt utsänd kan tillgodoräknas så som tid för hemvist i Norge. En förutsättning för detta är emellertid att partnern är medföljande vid utsändning när ansökan om medborgarskap behandlas, vilket kan innebära problem när en utsänd och dennes medföljare hinner avsluta posteringen innan medborgarskapsfrågan är avgjord. I en sådan situation behandlas den utsändes partner utan särreglering för utsända och tiden som utsänd räknas inte som hemvist i Norge.

Norska statens utsända inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket beviljas normalt sett S1-intyg vid utsändning. Detsamma gäller deras medföljande familjemedlemmar. I de länder där den offentliga sjukvården inte är tillfredsställande kan de utsända och deras familjemedlemmar söka privat vård och få kostnaderna ersatta av den behöriga institutionen i Norge. Utsända inom utrikesförvaltningen kan också teckna en kompletterande frivillig sjukförsäkring som bekostas av det norska utrikesdepartementet, men som blir föremål för förmånsbeskattning.

6.3.3 Finland

Medföljande familjemedlemmar till finsk utsänd statlig personal får genomgå hälsoundersökningar och vaccinationer före och efter utsändning utan kostnad eller beskattning.

Utsänd statlig personal och deras familjemedlemmar har i regel tillgång till finsk sjukvård under tiden som utsänd. Utsänd personal, jämte medföljande familjemedlemmar, till finska statens beskickningar utomlands omfattas av social trygghet i Finland och har rätt till subventionerad hälso- och sjukvård i Finland. Övrig utsänd statlig personal har sådan rätt om de tillhörde det finska sociala trygghetssystemet innan utsändningen.

Medföljande partners som inte är finska medborgare har liknande problem att kvalificera för medborgarskap som i Sverige. Partners till utsända inom utrikesförvaltningen har lägre krav på hemvist än övriga, men tiden som utsänd räknas inte in.

Utsänd statlig personal, samt deras familjemedlemmar, inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket upplever inte några problem med att få S1-intyg eller tillgång till hälso- och sjukvård under utsändningen.

6.3.4 Tyskland

Den tyska hälso- och sjukvården är försäkringsfinansierad och i Tyskland krävs försäkringskassetillhörighet för att få tillgång till hälso- och sjukvård. Utsänd statlig personal och deras familjemedlemmar har, liksom andra tyskar, inte tillgång till fri hälso- och sjukvård utan måste teckna individuella sjukförsäkringar. Statlig

utsänd personal och deras familjemedlemmar tillhör det tyska utrikesdepartementets hälso- och sjukvårdstjänst både på posteringsorten och hemma i Tyskland, genom vilken de får nödvändig hälsoundersökning och vaccinationer inför och efter utsändning. Kostnaden för detta täcks av personernas respektive sjukförsäkringar.

För att förvärva tyskt medborgarskap krävs normalt sett bland annat att personen har hemvist i Tyskland sedan viss tid. Det finns emellertid en särreglering som innebär att om en utomlands bosatt person har nära band till Tyskland och om det är av allmänt intresse att personen förvärvar tyskt medborgarskap, kan medborgarskap beviljas trots att kravet på hemvist inte är uppfyllt. Enligt praxis anses det vara av allmänt intresse att medföljare till utsänd personal inom utrikesrepresentationen och Försvarsmakten, samt personer med liknande befattningar, kan förvärva tyskt medborgarskap även om hemvistkravet inte är uppfyllt.

Utsänd tysk personal och deras familjemedlemmar får inte ett S1-intyg och de behöver heller inte ha något, eftersom all sjukvård ersätts genom individuella sjukförsäkringar. Utsänd personal och deras medföljande familjemedlemmar har tillgång till vård utanför Tyskland genom sina sjukförsäkringar.

6.3.5 Nederländerna

Medföljande familjemedlemmar till nederländsk statligt utsänd personal får genomgå hälsoundersökning och får nödvändiga vaccinationer före och efter utsändningen på arbetsgivarens bekostnad. Det sker ingen förmånsbeskattning av dessa förmåner.

I Nederländerna är det obligatoriskt att vara ansluten till en privat sjukförsäkring. Utsänd statlig personal ansvarar för att sjukförsäkringen täcker hälso- och sjukvård i posteringslandet. De tillkommande kostnaderna för den utökade sjukförsäkringen är sådana ökade levnadskostnader som anses ersatta genom generella merkostnadstillägg. Utsänd statlig personal från Nederländerna har således tillgång till hälso- och sjukvård i Nederländerna och på posteringsorten genom sin privata sjukförsäkring och det är ingen skillnad mellan utsändning inom EU/EES, Schweiz och Förenade

kungariket eller till tredje land. Av denna anledning uppstår det inga problem kopplat till S1-intyg och liknande.

Personer som inte är nederländska medborgare har samma utmaningar kopplade till att förvärva medborgarskap som i Sverige. Det finns ingen specialreglering för familjemedlemmar till statlig utsänd personal.

7 Förmånsbeskattning av vaccination och hälsoundersökning

Inför en utsändning behöver den anställde ofta ta vaccin och genomgå hälsoundersökning. Detsamma gäller medföljande familjemedlemmar. Även efter en utsändning kan vissa vaccin behöva tas och vissa arbetsgivare anser att det är lämpligt att den anställde och eventuella medföljande familjemedlemmar också genomgår en hälsoundersökning efter hemkomst. Förmånen av hälso- och sjukvård för familjemedlemmar till utsänd statlig personal är skattefria under tiden som utsändningen pågår, men både privat och statligt anställda förmånsbeskattas för värdet av vaccination och hälsoundersökning som familjemedlemmar får före eller efter utsändningen.

7.1 Beskattning av förmåner enligt inkomstskattelagen

Enligt det svenska skattesystemet ska alla löner, kostnadsersättningar och förmåner tas upp till beskattning i inkomstlaget tjänst. Detta är en allmän princip, som återfinns i 11 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229), IL. Av bestämmelsen kan utläsas att alla löner, arvoden, kostnadsersättningar, pensioner, förmåner och alla andra inkomster som erhållits på grund av tjänst ska tas upp som intäkt, om inte annat anges i lagens 8, 11 eller 11 a kapitel. Skatteplikten motsvaras av en avdragsrätt för de kostnader som inkomsternas förvärvande har medfört för den skattskyldige.³⁷ Den anställde får inte göra avdrag för privata levnadskostnader,

³⁷ 12 kap. 1 § IL.

däremot tillåts avdrag för ökade levnadskostnader vid bland annat tjänsteresa, tillfälligt arbete på annan ort och vid dubbel bosättning.³⁸

För att en inkomst eller en förmån ska vara skattepliktig i inkomstslaget tjänst krävs att det rör sig om en ersättning för en prestation. Med förmån avses skatterättsligt ersättning för arbete som inte är kontanter. En förmån som utges på grund av en anställning eller ett uppdrag är som huvudregel skattepliktig om den inte är uttryckligen undantagen från beskattning. För att en förmån ska vara skattepliktig ska den som utgångspunkt ha åtnjutits av den anställde. Även indirekta förmåner som utges till en anställds familjemedlemmar, på grund av den anställdes tjänst, är dock skattepliktiga hos den anställde.³⁹ Hälso- och sjukvård och vaccinationer ses normalt som en privat levnadskostnad och när en anställds arbetsgivare bekostar detta för en familjemedlem ses det som en indirekt förmån för den anställde.⁴⁰

7.1.1 Förmåner ska värderas till marknadsvärdet

Inkomster i annat än pengar ska som huvudregel värderas till marknadsvärdet. Med marknadsvärde avses det pris som personen skulle ha fått betala på orten om han eller hon själv skaffat sig motsvarande tjänst eller förmån mot kontant betalning.⁴¹ Ofta kan arbetsgivarens kostnad för en förmån, inklusive mervärdesskatt, godtas som marknadsvärde. Det kan emellertid hända att priset arbetsgivaren betalar för en viss tjänst skiljer sig från vad den annars hade kostat på orten, till exempel om arbetsgivaren har mängdrabatt. Det samma gäller om arbetsgivaren betalar ett högre pris för förmånen än vad som gäller på marknaden. Av Skatteverkets allmänna råd följer att marknadsvärdet i första hand bör anses motsvara det regelmässigt förekommande priset på orten, inklusive mervärdesskatt, på tjänsten. I de fall marknaden för en tjänst är mycket begränsad bör marknadsvärdet beräknas utifrån vad en presumtiv köpare skulle ha varit beredd att betala för motsvarande

³⁸ 9 kap. 2 § och 12 kap. 6–22 §§ IL.

³⁹ RÅ 1989 ref. 57 och RÅ 84 1:40.

⁴⁰ Skatteverkets ställningstagande Skatteplikt vid vaccinationer av familjemedlemmar inför utstationering (dnr 8-943944).

⁴¹ 61 kap. 2 § första och andra stycket IL.

tjänst.⁴² Det kan inte bli aktuellt att bestämma förmånsvärdet för privat hälso- och sjukvård till vad patientavgiften hade varit vid en offentligt finansierad vårdinrättning, eftersom det personen tillgodogör sig genom förmånen inte är en betalning av kostnader för offentliga hälso- och sjukvårdsinsatser utan för privata sådana.⁴³

7.1.2 Allmänt om förmån av hälso- och sjukvård

Enligt äldre lagstiftning skulle förmån av fri sjukvård inte tas upp till beskattning. Reglerna kom sedan att ändras så att skillnad gjordes mellan privat och offentligt finansierad vård.⁴⁴ Fram till 1 juli 2018 beskattades arbetstagare för ersättning som arbetsgivare betalat för patientavgift inom den offentligt finansierade vården medan förmån av icke offentligt finansierad hälso- och sjukvård samt vård utomlands var skattefri.⁴⁵

2018 års reform

Den 1 juli 2018 slopades skattefriheten för förmån av privat finansierad sjukvård. Huvudregeln kom därefter att innebära att förmån av hälso- och sjukvård, liksom andra förmåner, ses som en skattepliktig inkomst för den anställde. Från denna regel infördes ett antal undantag. Bland annat skulle förmån av hälso- och sjukvård vid insjuknande utomlands i samband med tjänstgöring utomlands fortsatt vara skattefri, liksom förmån av företagshälsovård och vaccination som betingas av tjänsten. Vidare skulle förmån av vård utomlands för statlig utsänd personal och deras familjemedlemmar vara skattefri. Skälen för lagändringen 2018 var att åstadkomma ökad likformighet i skattesystemet och skapa en ökad neutralitet mellan uppbärande av kontant lön och erhållande av förmån, vilket ansågs skapa ett enklare och mer transparent skattesystem. Vidare medförde det tidigare systemet med skattefrihet för privat finansierad hälso- och sjukvård att det var förmånligt att byta ut en del av lönen mot en sådan förmån vilket, på grund av

⁴² Skatteverkets allmänna råd om visa förmåner för beskattningsåret 2024, SKV A 2023:19, s. 3.

⁴³ Prop. 2017/18:131 s. 30.

⁴⁴ Se prop. 1994/95:182.

⁴⁵ Prop. 2017/18:131 s. 15.

marginaleffekten, var särskilt förmånligt för personer vars inkomst låg över gränsen för statlig inkomstskatt, något som inte varit avsikten vid reglernas införande.⁴⁶

7.1.3 Beskattning av förmån av hälso- och sjukvård

Förmån av företagshälsovård som ges som ett led i det arbetsmiljöarbete som arbetsgivaren enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) är ansvarig för är skattefritt enligt 11 kap. 18 § andra stycket IL.⁴⁷ Med företagshälsovård avses enligt arbetsmiljölagen en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Företagshälsovården ska särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser samt ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa.⁴⁸ Hälsoundersökningar kan räknas som företagshälsovård om de ingår som en del av ett arbetsmiljöarbete och är anpassade till de arbetsmiljörisker som de anställda utsätts för i sitt arbete.⁴⁹

Vid 2018 års ändring av reglerna om skattefrihet för förmån av hälso- och sjukvård behölls alltså skattefriheten avseende förmån av hälso- och sjukvård utomlands i samband med insjuknande vid tjänstgöring utomlands⁵⁰ samt förmån av hälso- och sjukvård för statligt anställda stationerade utomlands och deras familjemedlemmar⁵¹. Utsända som är privat anställda kan således erhålla skattefri förmån av vård utomlands vid insjuknande i samband med tjänstgöring utomlands och statligt anställda kan erhålla skattefri förmån av vård när de stationeras utomlands. Skattefriheten för statligt anställda förutsätter att utlandsstationeringen har påbörjats och, såvitt avser vård av familjemedlemmar, att familjemedlemmarna har följt med till utstationeringsorten. Huruvida vården under utlandsstationeringen erhålls på utstationeringsorten eller till exempel vid ett tillfälligt besök i Sverige påverkar inte frågan om skattefrihet.⁵² Anledningen

⁴⁶ Prop. 2017/18:131 s. 25.

⁴⁷ Skatteverkets ställningstagande Förmån av hälso- och sjukvård (dnr 202 340340-18/111).

⁴⁸ 3 kap. 2 c § andra stycket arbetsmiljölagen.

⁴⁹ Skatteverkets Rättsliga vägledning, 2024, Hälso- och sjukvård under rubriken Företagshälsovård.

⁵⁰ 11 kap. 18 § första stycket IL.

⁵¹ 11 kap. 21 § IL.

⁵² Prop. 2017/18:131 s. 50.

till att privat och statligt utsänd personal har befriats från skatt på förmån av vård utomlands var att det antogs kunna få stora konsekvenser för en anställd som insjuknar i ett land där den svenska sjukförsäkringen inte ersätter vårdkostnader, vilket bedömdes kunna minska intresset hos anställda för den typen av uppdrag. Regeringen fann inte några skäl att undanta förmåner av privat hälso- och sjukvård i Sverige som statligt anställda erhåller före eller efter en utlandsstationering från beskattning. Skälet till detta angavs vara att den statligt anställde hemma i Sverige normalt sett befinner sig i samma skatterättsliga situation som privatanställda och att beskattningen av vårdförmåner bör vara enhetlig.⁵³

7.1.4 Skattefria förmåner för utsänd statlig personal

Ersättningssystemet för statligt utsänd personal bygger på en idé om att den utsände ska ha sin vanliga lön under posteringen men kompenseras för uppkommande merkostnader som denna medför. Detta genomsyrar de kollektivavtalsvillkor som tillämpas för statlig utsänd personal. Utsänd statlig personal behöver hantera förändringar i boendesituationen, barns skolgång och resor, vilka alla normalt sett innebär merkostnader. Vidare innebär själva tjänstgöringen utomlands ökade levnadskostnader. Det är vanligt att medföljande partner inte kan förvärvsarbeta under posteringen och det har av lönepolitiska skäl inte ansetts möjligt för den statliga arbetsgivaren att fullt ut kompensera detta.⁵⁴

De svenska skattereglerna för utsänd statlig personal tar hänsyn till den avtalsmässiga regleringen av ersättning, som har sin utgångspunkt i att den utsände ska ha sin vanliga lön under utsändningen. De ersättningar och förmåner som den utsände får med anledning av ökade levnadskostnader under tiden som utsänd beskattas inte. Reglerna innebär därmed ett avsteg från den allmänna principen om att all ersättning och alla förmåner som en anställd får ska beskattas i inkomstslaget tjänst. I förarbeten har angetts att de speciella förhållanden som präglar utlandstjänsten motiverar särskilda skatteregler, och att liknande skäl inte kan åberopas för

⁵³ Prop. 2017/18:131 s. 27.

⁵⁴ Prop. 2005/06:19 s. 14.

andra grupper.⁵⁵ All utsänd statlig personal omfattas av de särskilda reglerna om skattefria ersättningar och förmåner.

Utsänd statlig personal kan skattefritt erhålla förmån av eller ersättning för bostadskostnader på stationeringsorten, avgifter för barns deltagande i förskola, fritidshem och liknande, avgift för barns skolgång i grundskola, gymnasieskola och liknande, egna och familjemedlemmars hemresor (dock högst fyra resor per person och år), medföljandetillägg upp till visst belopp för make, maka eller sambo som mister egen förvärvsinkomst, merkostnadstillägg upp till visst belopp samt hälso- och sjukvård och läkemedel för den utsände och dennes familjemedlemmar.⁵⁶

Reglerna i 11 kap. 18 § IL om skattefrihet för förmån av viss hälso- och sjukvård är tillämpliga på alla som tjänstgör utomlands, både utsänd personal med privat anställning och utsänd personal med statlig sådan. Dessa regler om skattefrihet är emellertid endast tillämpliga för den anställde själv, inte dennes familjemedlemmar.

Skatteverkets ställningstagande om skatteplikt vid vaccinationer av familjemedlemmar inför utstationering

Skatteverket konstaterar i ett ställningstagande⁵⁷ att nödvändiga vaccinationer som ges till anställda i samband med tjänsteresa eller utstationering och som bekostas av arbetsgivaren är skattefria för den anställde i enlighet med 11 kap. 18 § IL. Vidare konstaterar Skatteverket att motsvarande regel för skattefrihet saknas gällande medföljande familjemedlemmar, vilket medför att om arbetsgivaren bekostar medföljandes vaccinationer som sker före utresan är detta en skattepliktig förmån för den anställde. Skatteverket anser att lydelsen av 11 kap. 18 § IL - att vaccinationen betingas av tjänsten – innebär att det enbart är den anställde som omfattas av skattefriheten eftersom skattefriheten har kopplats till den anställdes tjänst och tjänstgöring. Det innebär att vaccination av medföljande ska tas upp som en skattepliktig förmån hos den anställde.

⁵⁵ Prop. 2005/06:19 s. 14.

⁵⁶ 11 kap. 21 § IL.

⁵⁷ Skatteverkets ställningstagande Skatteplikt vid vaccinationer av familjemedlemmar inför utstationering (dnr 8-943944).

En statligt anställd som är stationerad utomlands omfattas också av 11 kap. 21 § IL, som medger skattefrihet för vaccination både för den anställde och för medföljande familjemedlemmar, under förutsättning att utlandsstationeringen har påbörjats och familjemedlemmen följt med till utstationeringsorten. Skatteverket konstaterar i sitt ställningstagande att vaccination som sker före det att utsändningen påbörjas inte omfattas av skattefriheten enligt 11 kap. 21 § IL.

Sammanfattningsvis anser Skatteverket att nuvarande reglering inte medger skattefrihet för vaccination av familjemedlemmar innan utlandsstationering har påbörjats. Förmånsbeskattning av sådana förmåner ska alltså ske.

7.2 Arbetsgivarens ansvar för hälsoundersökning och vaccination av utsänd personal

Arbetsgivaren har ett arbetsmiljöansvar som bland annat innefattar att vidta åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa. Arbetsgivaren ska därigenom svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå. Arbetsgivarens arbetsmiljöansvar fastslås i arbetsmiljölagen. Arbetsmiljölagen är tillämplig på arbete som bedrivs i Sverige och är i princip inte tillämplig utanför Sveriges gränser. Av förarbetsuttalanden följer dock att arbetsmiljölagens bestämmelser i möjlig utsträckning ska tillämpas också vid svenska utlandsmyndigheter, men inte reglerna om så kallade skyddsombudstopp.⁵⁸ För att en anställd ska kunna sändas ut behöver han eller hon ofta genomgå en hälsokontroll och erhålla vaccinationer före utresan, inte minst för att undvika problem och kostnader för arbetsgivaren under utlandstjänstgöringen. Det faller under arbetsgivarens arbetsmiljöansvar att tillse att dessa åtgärder vidtas.

Arbetsgivarens ansvar för företagshälsovård är också avtalsreglerad. I kollektivavtalet UVA ges den anställde rätt till ersättning för kostnader för ordinerad vaccination eller annan förebyggande åtgärd mot sjukdom i stationeringslandet. Detsamma gäller medföljande familjemedlemmar. Avtalet ger också rätt till

⁵⁸ Prop. 1976/77:149 s. 215f.

ersättning för sjukvård under tiden som utsänd. Kollektivavtalet URA innehåller rekommendationer om motsvarande bestämmelser, vilka behöver tas in i den anställdes utlandskontrakt för att vara gällande. Anställdas förmåner av företagshälsovård, förebyggande behandling och rehabilitering är undantagna beskattning. Detta gäller också vaccinationer som betingas av tjänsten. Förmåner av sådana hälsoundersökningar och vaccinationer som arbetsgivaren tillhandahåller en anställd och som krävs för att den anställde ska kunna genomföra en utsändning är således skattefria.

7.3 Medföljande familjemedlemmar

Utsänd statlig personal som är posterad utomlands under en längre tid vill i de flesta fall ha möjlighet att ta med sig eventuella familjemedlemmar under utsändningen. När det gäller vissa typer av utsändningar gör stationeringsorten och uppdragets karaktär att det inte är lämpligt med medföljande familjemedlemmar och ibland saknas budget för de merkostnader som medföljande familjemedlemmar innebär. För många utsända är det emellertid en utgångspunkt för att utsändning ska kunna bli av att familjen kan följa med. Detta är särskilt tydligt inom utrikesförvaltningen och vid andra typer av tjänster som har återkommande utlandsposteringar.

7.3.1 Vikten av att kunna ta med familjemedlemmar vid utsändning

Utredningen har genomfört en enkätundersökning bland utsänd personal på utlandsmyndigheterna, det vill säga ambassader, konsulat och ständiga representationer och delegationer. 78 procent av de som besvarade enkäten hade en sambo eller make. 85 procent av dessa hade med sig sin sambo eller make på utsändningen.⁵⁹

Utöver möjligheten till ett normalt familjeliv under utsändning kan medföljande familjemedlemmar också fylla ett viktigt psykosocialt behov. På vissa stationeringsorter är säkerhetsläget sådant att det inte är möjligt att röra sig hur som helst i samhället. På sådana platser går det inte att fritt utöva ett fritidsliv och det kan vara svårt att ha kontakt med utomstående. Många gånger upplever

⁵⁹ Läs mer om enkätundersökningen i bilaga 2.

utsända till sådana orter viss isolering. På sådana utsändningar är det än viktigare att familjemedlemmar kan följa med, för att underlätta tiden som utsänd, förutsatt att säkerhetsläget möjliggör att familjemedlemmar följer med.

7.3.2 Familjemedlemmarnas behov av vaccination och hälsoundersökning

Medföljande familjemedlemmar har av uppenbara skäl samma behov av vaccination och hälsoundersökning som den utsände själv. Det är inte säkert att det finns tillgång till all slags vård under utsändningen och det är viktigt att redan innan en utsändning försäkra sig om att personer som är medföljande inte kommer att vara i behov av vård som saknas på orten. De flesta statligt anställda som tjänstgör utomlands enligt URA-avtalet får dessutom endast ett försäkringsskydd som täcker akut vård för sig själv och för medföljande familjemedlemmar på tjänstgöringsorten, all annan vård måste fås i Sverige.⁶⁰ Det finns också orter med förhållanden som ställer vissa krav på den utsände och familjemedlemmarnas hälsa, till exempel kan det vara olämpligt att en person med nedsatt lungfunktion tillbringar lång tid i ett land på hög höjd eller stationeras på en ort med allvarliga luftföroreningar. Att vaccinera sig mot sjukdomar som finns på posteringsorten framstår vidare som självklart för de allra flesta.

Arbetsgivaren har inte något arbetsmiljöansvar för medföljande familjemedlemmar. Arbetsgivaren har dock genom kollektivavtalsbestämmelser och utlandskontrakt ålagts en skyldighet att ersätta medföljande familjemedlemmars hälso- och sjukvård. Vissa arbetsgivare kräver att medföljande familjemedlemmar genomgår hälsoundersökning och vaccination inför utsändning. Personer som ska arbeta inom utrikesförvaltningen, jämte eventuell medföljande familj, måste genomgå hälsoundersökning inför utstationering vid hardshiporter i klass fem och fyra.⁶¹ Sida tillämpar motsvarande regel men på ytterligare orter. Det finns också ett flertal länder som kräver vissa

⁶⁰ För utsända från Regeringskansliet och Sida tecknas en mer omfattande försäkring, UVAplus, där också planerad vård ingår. Läs mer om detta i avsnitt 4.3.1-2.

⁶¹ Regeringskansliets och Sidas hardshipbedömningar baseras på ECA Internationals beräkningar. Normalt sett tillämpas fyra hardshipklasser, med en femte klass möjlig för tidsbegränsade beslut för orter med extrema förhållanden för utsänd personal.

typer av vaccination innan en person får resa in i landet, till exempel krävs ofta vaccinationsintyg för personer som nyligen besökt områden där det finns risk för gula febern.

Att avstå vaccination eller hälsoundersökning kan innebära stora hälsorisker både för den enskilde och för personer i dennes omgivning, för det fall personen bär på en smitta. Det är också riskfyllt för arbetsgivaren att sända ut personal och tillåta medföljande familjemedlemmar utan att i förväg ha försökt begränsa behovet av sjukvård under posteringstiden. Det kan bli mycket kostsamt att hantera sjukdomstillstånd som uppstår eller förvärras utomlands. Det är inte säkert att den typ av hälsoundersökning före utsändningen som erbjuds vid UD-Sida läkarmottagningen, dit även andra myndigheters utsända får gå, går att ordna via den offentliga vården och det finns därför många gånger inte möjlighet för medföljande familjemedlemmar att på egen hand ombesörja nödvändig vård inför utsändningen. Vid utsändning till länder där det inte finns inresekrav på vaccination skulle vaccination i princip kunna ordnas när familjemedlemmarna är på plats, för att undvika förmånsbeskattning. En sådan ordning kan dock också medföra betydande hälsorisker, eftersom det innebär att familjemedlemmarna inte har ett full skydd mot sjukdomar som kan förekomma på orten. Läkemedelsförsäkringar täcker typiskt sett heller inte skador som kan komma att uppstå av vaccination som sker utanför Sverige.

7.4 Förekomsten av förmån av medföljande familjemedlemmars vaccination och hälsoundersökning

7.4.1 Inte alla statliga arbetsgivare erbjuder förmån av vaccination och hälsoundersökning

Det är inte alla utsändande myndigheter som bekostar medföljande familjemedlemmars vaccination och hälsoundersökning. Det finns olika anledningar till detta. Vid vissa myndigheter får familjemedlemmar inte följa med vid postering utomlands, eller bara vid vissa typer av postering utomlands. I somliga fall kan det handla

om att myndigheten bedömer att kostnaden blir för hög om familjemedlemmar följer med eller att medföljande familjemedlemmar inte ryms inom beviljade medel för utsändningen. Det kan också handla om att utsändningens karaktär lämpar sig dåligt för att familj ska följa med, till exempel om den innebär många förflyttningar inom utsändningen, eller om myndigheten sänder ut personal till farliga landsändar dit det inte är lämpligt att skicka med familjemedlemmar. Ett exempel är MSB, som har mer än hundra anställda utsända på URA-kontrakt, men där bara en handfull utsändningar om året har medföljande familjemedlemmar.

Det förekommer att myndigheter sänder ut personal med medföljande familjemedlemmar utan att familjemedlemmarna genomgått vaccination och hälsoundersökning inför utsändningen. Av kartläggningen framgår att detta verkar förekomma framför allt när utsändningen sker inom Europa, men också vid myndigheter som har mindre omfattande verksamhet i utlandet. Av kartläggningen framkommer också att det inte är särskilt vanligt att familjemedlemmar erbjuds hälsoundersökning efter hemkomst. Enligt Utrikesdepartementets riktlinjer för hälsoundersökning vid utlandsstationering finns det ingen rätt för den anställde eller dennes medföljande familjemedlemmar till någon generell hälsoundersökning efter utsändningen.⁶²

Ersättning för utsänd statlig personals kostnader för barns skolgång är skattefri. För det fall en skola i utlandet kräver att barnet har genomgått viss hälsoundersökning eller vaccination för att få börja ser Utrikesdepartementet kostnaderna för åtgärderna som skolkostnader. Eftersom ersättning för skolkostnader är skattebefriade blir den anställde inte förmånsbeskattad för värdet av vaccination och hälsoundersökning.⁶³

7.4.2 Utrikesdepartementets och Sidas hantering

Regeringskansliet och Sida har upphandlat läkartjänster från en läkarmottagning i Stockholm, (UD-Sida läkarmottagning), dit personal som ska sändas ut, och deras familjemedlemmar, går på

⁶² UD2021/17212.

⁶³ Inom utrikesförvaltningen berörs ungefär tio anställda per år av rutinen om skattefrihet för ersättning för hälsoundersökningar och vaccinationer som ses som skolkostnader.

hälsoundersökningar och för att bli vaccinerade inför utsändningen. Även andra myndigheter med avrop på avtalet skickar sin personal och deras familjemedlemmar till denna läkarmottagning. Läkarmottagningens prislista och prissättningsmodell är fastställd i ett offentligt upphandlingsförfarande. Kostnaden för hälsoundersökningar och vaccinationer baseras på hur lång tid varje patients besök har tagit. Läkarmottagningen fakturerar minst 30 minuter per patient. Hälsoundersökningarna har en lägre timkostnad än vaccinationsbesöken. Priset för vaccinationsbesök inkluderar ersättning för administration och rådgivning. Kostnaden för vaccination vid den upphandlade läkarmottagningen är inte beroende av vilken typ av vaccin det är fråga om, utan det är tidsåtgången som är avgörande.

Regeringskansliets och Sidas avtal med läkarmottagningen har nyligen upphandlats på nytt och nya priser kommer att gälla från slutet av år 2023 och ett år framåt. Den nya prislistan innebär en ökning av priserna för hälsoundersökningar och vaccinationer med ungefär 40 procent. De siffror som funnits tillgängliga för utredningen att ta del av avser dock förmåner enligt tidigare, lägre, prislista. För att få motsvarande siffror för framtida uppskattningar måste de nya, högre prislistorna beaktas.

Under 2023 blev 57 av totalt 169 utsända vid Utrikesdepartementet föremål för förmånsbeskattning av familjemedlemmars hälsoundersökning och vaccination. Det lägsta förmånsvärdet var 1 023 kronor och det högsta var 23 714 kr. Förmånsvärdet var i snitt drygt 6 600 kr per anställd och totalt rörde det sig om ungefär 380 000 kr. Den faktiska kostnaden för den anställde avgörs av dennes marginalsatt. Marginalsatten beror i sin tur bland annat på den anställdes inkomstnivå och hemortskommun. Under år 2022 blev 20 anställda av totalt 53 utsända från Sida föremål för förmånsbeskattning av familjemedlemmars hälsoundersökning och vaccination. Förmånsvärdet var ungefär 7 850 kr per anställd och totalt rörde det sig om ungefär 157 000 kr.

Utredningen kan konstatera att det värde på förmånen av vaccination och hälsoundersökning som Utrikesdepartementet och Sida rapporterar motsvarar arbetsgivarens kostnad för förmånen.

7.5 Skatteintäkter från förmånsbeskattningen

Värdet av förmån av medföljandes hälsoundersökning och vaccination inför och efter utsändning rapporteras till Skatteverket. Skatteverket har inte någon möjlighet att se hur stora förmånsvärden det är fråga om eller vilka skatteintäkter dessa genererar, eftersom det inte finns statistik på sådan detaljnivå. Utredningen har på egen hand undersökt förekomsten av förmånsbeskattning inom de utsändande myndigheternas verksamheter. För att få en uppfattning om förekomsten av förmånsbeskattning av förmånen inom det privata näringslivet har utredningen låtit genomföra en mindre undersökning bland svenska företag med verksamhet i utlandet.

7.5.1 Utsändande myndigheter

Många utsändande myndigheter erbjuder inte utsänd personal att ta med sig sina familjemedlemmar. Vidare är det framför allt aktuellt med vaccination och hälsoundersökning av medföljande familjemedlemmar på arbetsgivarens bekostnad vid utsändningar till länder utanför Europa. Vid exempelvis Folke Bernadotteakademins utsändningar brukar familjemedlemmar främst följa med till posteringar på platser där det inte krävs någon vaccination och det är endast ett fåtal av Folke Bernadottes anställdas familjemedlemmar som besöker UD-Sida läkarmottagningen. Detsamma gäller för utsända från MSB, där endast ett fåtal utsända per år åtföljs av familjemedlemmar. Det sammanlagda årliga förmånsvärdet av hälsoundersökningar och vaccinationer av medföljande familjemedlemmar till utsända från MSB har varierat mellan 5 000 kr och 65 000 kr per år de senaste åren.

Av utredningens kartläggning framgår att det finns framför allt två utsändande arbetsgivare som erbjuder anställda förmån av hälsoundersökning och vaccination för medföljande familjemedlemmar före utsändning i en större utsträckning, nämligen Utrikesdepartementet och Sida. Det sammanlagda årliga förmånsvärdet för dessa två myndigheter är ungefär 540 000 kr.

Utredningen uppskattar att det sammanlagda förmånsvärdet för samtliga utsändande myndigheter uppgår till ungefär 650 000 kr per år.

7.5.2 Business Swedens undersökning av privata företag

Utredningen har låtit genomföra en mindre undersökning av förekomsten av förmånsbeskattning av medföljande familjemedlemmars hälsundersökning och vaccination inför och efter utsändning inom det privata näringslivet. Undersökningen genomfördes av Business Sweden och cirka 40 svenska företag tillfrågades, av vilka tio av valde att delta. Merparten av de företag som besvarade Business Swedens frågor erbjuder inte hälsundersökning eller vaccination av familjemedlemmar inför utsändning. Endast två av företagen uppgav att de erbjuder dessa förmåner och redovisar dem till Skatteverket, men inget av dessa företag har gett förmånen under de senaste åren eftersom utsända inte haft medföljande familjemedlemmar eller har avstått hälsundersökningar och vaccinationer på arbetsgivarens bekostnad. Det är svårt att dra några större slutsatser av undersökningen på grund av den låga svarsfrekvensen och på grund av att erfarenheterna de senaste åren kan vara påverkade av coronapandemin, men resultaten pekar mot att det inte är särskilt vanligt att privata arbetsgivare erbjuder hälsundersökningar och vaccinationer för familjemedlemmar inför eller efter utsändning och att statens intäkter av denna beskattning torde vara små.

7.6 Kostnaden för nödvändiga vaccinationer och för hälsundersökningar inför utsändningen ska inte belasta den anställde

Utredningens bedömning: Kostnader för förmån av medföljande familjemedlemmars vaccination betingad av utlandsvistelsen och för hälsundersökning före utsändningen ska inte belasta den anställde.

Enligt gällande praxis utgör hälsundersökning och vaccination av medföljande familjemedlemmar före och efter utsändning en förmån för den anställde, eftersom åtgärderna har vidtagits på grund av den anställdes tjänst. Samma synsätt gäller oavsett om det är fråga om en

privat eller statlig anställning.⁶⁴ När den anställda själv får nödvändig vaccination inför tjänstgöring utomlands anses den betingad av tjänsten och förmånen är därför skattefri. Hälsoundersökningar före och efter utsändning är företagshälsovård och ses som en del av arbetsgivarens arbetsmiljöansvar, och är även de befriade från skatt. Arbetsgivaren har inte något arbetsmiljöansvar för medföljande familjemedlemmar, men i vart fall statliga arbetsgivare har i kollektivavtal ett ansvar för att ersätta vårdkostnader som uppstår under utsändningen. Hälsoundersökningar och vaccinationer före utsändning har direkt betydelse för vårdbehovet under utsändningen och arbetsgivaren har ett intresse av att familjemedlemmar som följer med på utsändning har rätt förutsättningar för detta. De hälsoundersökningar och vaccinationer som arbetsgivaren bekostar för medföljande familjemedlemmar sker således som utgångspunkt på grund av den anställdes utsändning. Familjemedlemmarna hade med stor sannolikhet inte på egen hand skaffat sig vaccinationen eller hälsoundersökningen om det inte vore för utsändningen.

7.6.1 Risker och nackdelar med förmånsbeskattning av förmån av medföljande familjemedlemmars vaccination och hälsoundersökning

Långt ifrån all statligt utsänd personal berörs av reglerna om förmånsbeskattning av medföljande familjemedlemmars vaccination och hälsoundersökning. Inom vissa myndigheter berörs fler, på andra berörs nästan ingen. Det som framkommit under kartläggningen är emellertid att de som blir föremål för denna typ av förmånsbeskattning ofta känner sig orimligt behandlade. De utsända ser det inte som en förmån att deras familjemedlemmar får genomgå nödvändiga hälsoundersökningar och vaccination mot sjukdomar som kan finnas på stationeringsorten, särskilt inte mot bakgrund av att kollektivavtal reglerar fri hälso- och sjukvård för den utsände och familjemedlemmar. Utsända har också uttryckt att det känns oskäligt att beskattas för något som ses som arbetsgivarens kostnader för utsändningen.

Förmånsbeskattningen kan också leda till att familjer fattar beslut om att avvakta eller avstå nödvändig hälso- och sjukvård. Ett sådant

⁶⁴ Skatteverkets ställningstagande Skatteplikt vid vaccinationer av familjemedlemmar inför utstationering (Dnr 8-943944).

agerande sker med uppenbara hälsorisker som följd. Arbetsgivaren får därmed också en ökad risk för problem och kostnader för hälsovård för utsändas familjer. Omständigheten att den anställde belastas med kostnader för medföljande familjemedlemmars vaccination och hälsovård riskerar att leda till att den utsändande arbetsgivaren framstår som mindre attraktiv och det riskerar också att uppstå situationer där den anställde vägrar ådra sig dessa kostnader, med risker både för den utsände och dennes familjemedlemmar såväl som arbetsgivaren som följd.

Arbetsgivarens hantering av förmånsbeskattningen är tidskrävande. För Utrikesdepartementet och Sidas del innebär det i praktiken att personal på månadsbasis behöver gå igenom fakturor från läkarmottagningen och kontrollera vilka poster som avser kostnader för åtgärder som ska ses som en förmån för den anställde som ska bli föremål för beskattning. På detta följer viss administration för att skilja ut vilka av dessa poster som kan ses som obligatoriska åtgärder kopplat till medföljande barns skolgång, med efterföljande korrespondens med berörda anställda. Utrikesdepartementet uppskattar att hanteringen tar ungefär en åttondels årsarbetskraft i anspråk.⁶⁵

Sammantaget anser utredningen att förmånsbeskattningen av medföljande familjemedlemmars vaccination och hälsoundersökning inför utsändning kan innebära en riskexponering för arbetsgivaren. Beskattningen leder till en ökad arbetsbörda för arbetsgivaren, den medför problem för de utsända och riskerar att ge en negativ syn på den utsändande myndigheten, som kan förlora i attraktionskraft när det kommer till personalförsörjning. Av dessa skäl anser utredningen att det finns behov av att hitta en lösning som innebär att utsända inte behöver bekosta sådana nödvändiga åtgärder för sin postering.

7.6.2 Hälsoundersökning efter hemkomst

I uppdraget ingår att analysera frågan om hälso- och sjukvårdsinsatser efter utlandsstationering och vid behov föreslå lösningar som leder till att utsända och deras medföljande familjemedlemmar

⁶⁵ Utrikesdepartementet uppskattar att administrationen tar ungefär 22 timmar i månaden vilket kostar Utrikesdepartementet ungefär 430 000 kr per år.

inte behöver bekosta nödvändiga åtgärder för sin postering. Kartläggningen visar att få arbetsgivare bekostar hälsoundersökningar för medföljande familjemedlemmar efter hemkomst.

Efter hemkomst har familjemedlemmarna samma tillgång till hälso- och sjukvård som andra bosatta i landet och det finns inget generellt behov för dem att uppsöka UD-Sida läkarmottagningen eller annan sjukvård på arbetsgivarens bekostnad. Den medföljare som har behov av att uppsöka vård efter hemkomst kan vända sig till den offentliga sjukvården. De gånger arbetsgivaren anser det motiverat att erbjuda sjukvård utan kostnad kommer förmånsbeskattning av den anställde att ske. Arbetsgivaren får hantera detta i dialog med den anställde. Utredningen anser att det inte finns behov av att föreslå några lösningar vad gäller sjukvård för medföljande familjemedlemmar efter utsändning, som leder till att den anställde inte behöver bekosta detta.

7.7 Möjliga lösningar på problemet

Det går att tänka sig i vart fall två alternativa lösningar för att den anställde inte ska belastas med kostnader kopplade till förmån av medföljande familjemedlemmars hälsoundersökning och vaccination före utsändning. Arbetsgivaren skulle kunna kompensera förmånsbeskattade anställda med lönetillägg för att täcka kostnaderna för hälsoundersökningar och vaccinationer. En annan lösning är att ändra reglerna om vilka förmåner som ska vara skattefria för utsänd personal.

Många av de utsända som utredningen har varit i kontakt med har ställt sig frågande till om medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar och vaccinationer före utsändning borde ses som en förmån över huvud taget. Utredningen anser emellertid att rättsläget gällande detta är klart och att det heller inte ryms inom utredningens uppdrag att ta ställning till om dessa typer av åtgärder skatterettsligt ska behandlas på något annat sätt än övriga förmåner. Frågeställningen kommer därför inte att behandlas vidare.

7.7.1 Lönetillägg som kompensation för den anställdes kostnader för förmånsbeskattning

Den anställdes kostnader för medföljande familjemedlemmars hälsoundersökning och vaccination består av den kommunala, och i förekommande fall statliga, inkomstskatt som påförs den anställde. För att den anställde ska kompenseras för denna kostnad kan arbetsgivaren betala ut ett lönetillägg. Det går att tänka sig olika sätt att räkna ut lönetilläggets storlek.

Schabloniserat lönetillägg

Ett lönetillägg skulle kunna fastställas schablonmässigt. Fördelarna med en schablonersättning är att det är lättare att hantera för arbetsgivaren. Det är dock inte helt enkelt att fastställa storleken på en schablonersättning. De anställdas kostnader för medföljande familjemedlemmars vaccination och hälsoundersökningar skiljer sig i stor utsträckning. Hon Utrikesdepartementet och Sida är skillnaden mellan lägsta och högsta förmånsvärdet omkring 20 000 kr. Det är svårt att se hur en och samma schablonersättning ska kunna kompensera i tillräcklig utsträckning utan att vissa berikas genom överkompensation. En möjlig lösning är att ha schablonersättning baserat på antal familjemedlemmar. Det tar dock inte hänsyn till att kostnaden blir olika beroende på vilken typ av sjukvård som krävs. Utredningen har svårt att se hur de anställda på ett rimligt sätt skulle kunna kompenseras genom schablonersättning och har inte kunnat finna en schablonmodell som skulle vara rättvis.

Individuellt anpassat lönetillägg

Enligt utredningens uppfattning är ett lönetillägg som motsvarar den anställdes förmånsbeskattning att föredra framför ett schabloniserat lönetillägg. Ett individuellt beräknat lönetillägg ersätter den anställde för kostnader utan att i allt för stor utsträckning berika eller riskera att underkompensera. Nackdelen med ett individuellt anpassat lönetillägg är att det är svårare att administrera än ett schabloniserat tillägg. För att arbetsgivaren ska kunna betala ut ett individuellt anpassat lönetillägg måste det först

stå klart vad för kostnad den anställde haft för förmånen. Först därefter kan ett lönetillägg utges. Det finns dock stora praktiska svårigheter med att fastställa vilka kostnader den anställde haft med anledning av förmånsbeskattningen. Efter kontakter med Utrikesdepartementets personaladministration har framkommit att det är i princip omöjligt att med exakthet fastställa hur beskattningen av förmånen har fallit ut. Viss avrundning måste antagligen göras.

Lönetilläggets storlek bör vara sådant att nettoutbetalningen motsvarar den ökade skatten för den anställde. Det är svårt att med säkerhet säga hur stor skatteeffekten avseende förmånen av vaccination och hälsoundersökning blev och det är svårt att beräkna hur stort lönetillägg som behövs för att kompensera för detta. Ett lönetillägg kommer att beskattas olika för varje individ beroende på individens kommunalskatt och eventuella statliga inkomstskatt. Ett lämpligt sätt att hantera detta är enligt utredningens uppfattning att samma skattesats används för samtliga anställda vid beräkningarna. En möjlig förenkling är att anta att marginalskatten för den anställde är 55 procent, vilket är marginalskatten för höginkomsttagare. Att bedöma varje persons marginalskatt vid utbetalningen av lönetillägg framstår inte som en hanterbar lösning. Även om ett antagande av marginalskatt av viss storlek skulle innebära vissa förenklingar kommer det enligt utredningens efterforskningar att bli fråga om en manuell hantering av uträkning och utbetalning av lönetillägg. Detta kommer kräva ökad arbetsinsats från arbetsgivarens administrativa personal. Utrikesdepartementet uppskattar att en sådan administration i vart fall skulle fördubbla nedlagd arbetstid när det gäller förmån av familjemedlemmars hälsoundersökning och vaccination.

Problem med lönetillägg

Utredningen har identifierat ett flertal problem med ett system med lönetillägg som compensation för förmånsbeskattning. Ett praktiskt problem med lönetillägg är svårigheten att räkna ut vad som ska ersättas och hur stort ett lönetillägg skulle behöva vara för att täcka kostnaden som ska ersättas. Ett system med lönetillägg skulle inte med säkerhet kompensera den anställde för dennes kostnader. Det

kommer att finnas en felmarginal och det kommer knappast vara möjligt för den anställde att kontrollera om det utbetalda lönetillägget är rätt. För den praktiska hanteringen skall blir det antagligen fråga om beräkningsmodeller som bygger på vissa antaganden som kan stämma bra eller mindre bra på den anställdes situation.

Genom kartläggningen står det klart att hanteringen av nuvarande system med förmånsbeskattning uppfattas som betungande från arbetsgivarhåll. För Utrikesdepartementets del går det exempelvis åt ungefär 13 procent av en heltidstjänst för att kunna hantera förmånsbeskattningen och lönekostnaden för detta har uppskattats till ungefär 430 000 kr årligen. Utrikesdepartementet har uppgett att en lösning med lönetillägg kan förväntas öka det administrativa arbetet ytterligare. En lösning med ett schabloniserat lönetillägg skapar mindre administration än ett individuellt anpassat tillägg men medför ovan angivna problem.

En lösning med ett lönetillägg skulle öka arbetsgivarens lönekostnader. Ett lönetillägg måste, oavsett hur det räknats fram, ges med hänsyn till inkomstbeskattning, semesterlön och pensionsavsättningar. Arbetsgivaren måste också betala arbetsgivaravgifter på beloppet. Uppskattningsvis skulle lönekostnaden uppgå till ungefär 165 procent av vad den anställde ska få i bruttotillägg. En sidoeffekt blir att ersättning för skatteeffekten av hälsoundersökning och vaccination för familjen blir pensionsgrundande för den anställde.

Det sista, och tyngst vägande, skälet mot en lösning med ett lönetillägg är enligt utredningens uppfattning att det inte framstår som en lyckad lösning att staten som arbetsgivare, för att kompensera för effekterna av gällande skatteregler, ersätter anställda för deras skattekostnader. Den statliga arbetsgivaren bör i stället stå bakom de av riksdagen beslutade skatteregler som gäller för statligt anställda.

Tabell 7.1 Exempel på lönetillägg för att kompensera kostnaden för medföljande familjemedlemmars vaccination

Exemplen utgår från att den anställda har 55 procent marginalskatt på lönetillägget.

Tidsåtgång	Pris ¹	Skatt	Lönetillägg ²	Ytterligare kostnader ³	Den totala kostnaden för lönetillägg
Exempel baserat på en familjemedlem					
30 min	2 500 kr	1 400 kr	3 100kr	2 000 kr	5 100 kr
60 min	5 100 kr	2 800 kr	6 200 kr	4 000 kr	10 200 kr
Exempel baserat på tre familjemedlemmar					
30 min	7 500 kr	4 000 kr	8 900 kr	5 800 kr	14 700 kr
60 min	15 300 kr	8 400 kr	18 600 kr	12 000 kr	30 600 kr

¹ Avrundat pris baserat på gällande prislista från UD-Sida läkarmottagningen, givet att förmånsvärdet motsvarar arbetsgivarens kostnad

² Kolumnen "lönetillägg" innehåller de nettotillägg som den anställda behöver få för att kompensera kostnaden för förmånsbeskattningen. I exemplet med en familjemedlem och en tidsåtgång på 30 minuter blir lönetillägget 3 100 kronor eftersom $1\,400 / (1 - 0,55) = 3\,100$.

³ Kolumnen "ytterligare kostnader" består av arbetsgivarens kostnader för till exempel arbetsgivaravgifter och avsättningar till tjänstepension.

Tabell 7.2 Exempel på lönetillägg för att kompensera kostnad för medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar

Exemplen utgår från att den anställda har 55 procent marginalskatt på lönetillägget

Tidsåtgång	Pris ¹	Skatt	Lönetillägg ²	Ytterligare kostnader ³	Den totala kostnaden för lönetillägg
Exempel baserat på en familjemedlem					
30 min	2 200 kr	1 200 kr	2 700 kr	1 750 kr	4 450 kr
60 min	4 500 kr	2 500 kr	5 550 kr	3 600 kr	9 150 kr
Exempel baserat på tre familjemedlemmar					
30 min	6 600 kr	3 600 kr	8 000 kr	5 200 kr	13 200 kr
60 min	13 500 kr	7 400 kr	16 400 kr	10 600 kr	26 400 kr

¹ Avrundat pris baserat på gällande prislista från UD-Sida läkarmottagningen, givet att förmånsvärdet motsvarar arbetsgivarens kostnad

² Kolumnen "lönetillägg" innehåller de nettotillägg som den anställda behöver få för att kompensera kostnaden för förmånsbeskattningen. I exemplet med en familjemedlem och en tidsåtgång på 30 minuter blir lönetillägget 1 200 kronor eftersom $1\,200 / (1 - 0,55) = 2\,700$.

³ Kolumnen "ytterligare kostnader" består av arbetsgivarens kostnader för till exempel arbetsgivaravgifter och avsättningar till tjänstepension.

7.7.2 Skattefrihet för medföljande familjemedlemmars vaccinationer inför och efter utsändningen

Utredningens förslag: Förmån av vaccination av medföljande familjemedlemmar vid tjänstgöring utomlands ska inte tas upp till beskattning om vaccinationen betingas av utlandsvistelsen.

I kapitel 4 har redogjorts för utlandsvillkoren för statligt utsänd personal. Utlandstjänstgöringens ersättningssystem bygger på tanken om att den anställde har en ”hemmalön” och att merkostnader som uppstår på grund av utsändningen kompenseras med olika typer av skattefria förmåner eller lönetillägg. Kostnaden för medföljande familjemedlemmars hälso- och sjukvård under utsändningen ses som en sådan merkostnad och förmånen av fri hälso- och sjukvård under utsändningen är skattefri.

Enligt utredningens uppfattning finns det inte några egentliga skäl att se annorlunda på vaccinationer som ges före eller efter utsändningen, än på sjukvård som ges till medföljande familjemedlemmar under utsändningen, så länge vaccinationerna ges med anledning av utsändningen. Att familjemedlemmar kan följa med vid utsändningen är många gånger en förutsättning för att den anställde ska sändas ut och för att familjemedlemmar ska kunna följa med krävs ofta att de före utsändningen tar erforderliga vaccinationer. Av denna anledning bör vaccinationer av medföljande familjemedlemmar vid utsändning betraktas som en merkostnad på grund av utsändningen som inte bör belasta den anställde. Förmån av sådan vaccination ska därför vara skattefri. För att medföljande familjemedlemmars vaccination ska omfattas av skattefrihet bör krävas att vaccinationen betingas av utlandsvistelsen. Det innebär normalt att vaccinationen ska ges inför den anställdes tjänstgöring utomlands. Skattefriheten ska dock även gälla i sådana undantagsfall då det krävs vaccination efter tjänstgöringen utomlands. Ett exempel på detta är vaccination mot denguefeber. Utsänd personal från Regeringskansliet, och deras medföljande familjemedlemmar, erbjuds enligt UD-Sida läkarmottagningens rutiner i de flesta fall inte vaccination mot denguefeber. En person som smittas av denguefeber under utsändningen bedöms dock vara i behov av vaccin. Sådan vaccinering kan påbörjas först en tid efter insjuknande,

och behöver tas i två omgångar. Den andra dosen tas minst tre månader efter den första. Det är inte otänkbart att en smittad medföljande familjemedlem har hunnit komma hem igen innan det är dags för dos ett eller två av detta vaccin. Denna typ av vaccination ska således omfattas av skattefriheten. Andra exempel på vaccinationer som bör vara skattefria är vaccination mot hepatit och kolera.⁶⁶ Vaccination som tas för att kunna genomföra en semesterresa till ska däremot inte omfattas av skattefriheten.

Skattefrihet är enligt utredningens uppfattning att föredra framför pensionsgrundande och skattepliktiga lönetillägg av skäl som framgår av avsnitt 7.7.1 ovan.

Skattefrihet bör gälla både statligt och privat anställda

Både privat och statligt anställda beskattas för förmånen av att arbetsgivaren bekostat medföljande familjemedlemmars vaccinationer inför och efter en utsändning. Motsvarande förmåner som medföljande familjemedlemmar till statlig personal får under utsändningen är skattebefriade. En utsänd privatanställd förmånsbeskattas däremot för alla medföljande familjemedlemmars förmåner av vaccinationer, oavsett när de mottas.

I tidigare lagstiftningsärenden har uttalats att förmån av hälso- och sjukvård som statligt anställda erhåller före eller efter en utlandsstationering inte ska vara undantagen beskattning eftersom personerna då befinner sig i samma skatterättsliga situation som privatanställda och beskattning av vårdförmåner bör vara enhetlig.⁶⁷ Utredningen håller med om att beskattningen av förmån av medföljande familjemedlemmars vaccination bör vara enhetlig och att det före och efter en utlandsstationering inte är motiverat att göra skillnad på familjemedlemmar till statligt anställda och privat anställda. Även för privat anställda kan vaccination av medföljande familjemedlemmar många gånger vara en förutsättning för att utsändning ska kunna vara praktiskt genomförbar. Även privat anställda kan komma att påverkas av en förmånsbeskattning på de sätt som beskrivits i avsnitt 7.6 ovan. För att en förmånsbeskattning inte ska leda till att privat anställda avstår utsändning eller lockas att

⁶⁶ Se prop. 1994/95:182 s. 44 och Skatteverkets Rättsliga vägledning, 2024, Hälso- och sjukvård under rubriken Vaccinationer.

⁶⁷ Prop. 2017/18:131 s. 27.

utsätta sina familjemedlemmar för farliga hälsorisker bör också dessa personer omfattas av skattefriheten.

7.7.3 Införandet av en ny skattefrihet medför en försumbar förlust av skatteintäkter men minskar inte de administrativa kostnaderna

Om förmånen av medföljande familjemedlemmars vaccinationer inför och, i förekommande fall efter, utsändning görs skattefri kommer det att leda till minskade intäkter för staten. Idag har staten skatteintäkter uppgående till drygt 300 000 kr per år från förmåner av hälsoundersökningar och vaccinationer, baserat på ett uppskattat samlat förmånsvärde om ungefär 650 000 kr. Dessa skatteintäkter är baserade på den tidigare prislistan hos UD-sida läkarmottagningen. De nya priserna är ungefär 40 % högre. Det har inte gått att skilja ut vaccinationerna ur det samlade förmånsbeloppet men vid en grov uppskattning beräknas förmån av vaccinationer stå för ungefär hälften av det totala förmånsvärdet.

Arbetsgivarens administration kring beskattningen av förmån av hälso- och sjukvård för medföljande familjemedlemmar kommer inte att minska av att förmån av vaccination undantas från beskattning. Anledningen till detta är att arbetsgivaren fortsatt kommer att behöva hantera förmånsbeskattning avseende medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar. Utrikesdepartementet har uppskattat att administrationen i stället kan komma att öka något, eftersom den administrativa personalen behöver skilja ut åtgärder avseende vaccinationer från åtgärder som avser hälsoundersökningar ur det material som UD-Sida läkarmottagningen tillhandahåller.

De minskade skatteintäkter som skattefrihet av förmån av medföljande familjemedlemmars vaccinationer medför bedöms vara så pass små att de kan finansieras av motsvarande minskade anslag till myndigheterna.

7.7.4 Ersättning för kostnader för förmåner av medföljande familjemedlemmars hälsundersökningar

Bedömning: Den utsändes kostnader för medföljande familjemedlemmars hälsundersökning före utsändningen bör kompenseras genom lönetillägg.

Av utredningens uppdrag framgår att utredningen vid behov ska föreslå lösningar som leder till att utsända och medföljande familjemedlemmar inte behöver bekosta nödvändiga åtgärder för den utsändes postering och vid behov lämna författningsförslag. Utredningen ska i första hand undersöka möjligheterna att lämna förslag inom andra områden än på skatteområdet. Om överväganden inom skatteområdet bedöms nödvändiga ska dessa vara begränsade till frågan om det bör införas en generell skattefrihet för förmån av vaccination av medföljande familjemedlemmar. Det ryms således inte inom uppdraget att lägga författningsförslag om skattefrihet för medföljande familjemedlemmars hälsundersökningar inför utsändning.

Hälsundersökningar och vaccinationer hanteras som en gemensam åtgärd inför utsändning. De äger rum samtidigt och utgör ofta båda nödvändiga förutsättningar för att familjemedlemmen ska kunna följa med vid utsändningen. Av skäl som redogörs för i avsnitt 7.3.2 ovan kan ofta ingen av dem avstås med mindre än att familjemedlemmen utsätts för hälsorisker och att arbetsgivaren därmed tar en risk för sjukdomsfall under utsändningen med ökade kostnader som följd. I utredningens kartläggning har det inte varit möjligt att separera de två åtgärderna och det har heller inte varit möjligt att få fram separata kostnader och förmånsvärden.

Utredningens bedömning är att medföljande familjemedlemmars hälsundersökningar inför utsändning är åtgärder som är mycket starkt kopplade till den anställdes utsändning och att dessa åtgärder ofta krävs för att utsändningen ska kunna genomföras. Det ligger i arbetsgivarens intresse att familjemedlemmar genomgår hälsundersökning inför utsändning till orter där det är dyrt för arbetsgivaren att bekosta vård. Kostnaderna för hälsundersökningarna har direkt koppling till utsändningen och de bör ses som ökade levnadskostnader på grund av denna. De utsända som beskattas för förmånen upplever bekymmer av de kostnader

som belastar dem på grund detta. Utredningen bedömer att det är nödvändigt att hitta en lösning där arbetsgivaren inte tar onödiga risker och de utsända inte drabbas av kostnader för åtgärderna.

Kompensation för kostnader av medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar före utsändningen genom lönetillägg

Sett till begränsningarna i utredningens uppdrag föreslår utredningen att anställda som förmånsbeskattas för förmån av medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar före utsändning bör kompenseras genom lönetillägg.

Ersättning genom lönetillägg är en administrativt tung lösning för arbetsgivarna och för att det ska vara praktiskt genomförbart behöver förenklingar göras och processer automatiseras. Utredningen föreslår att lönetillägget räknas ut vid ett antagande om att den anställde har en marginalskatt om 55 procent. Arbetsgivaren kommer trots dessa förenklingar få viss ökad administration kopplad till ett lönetillägg, eftersom en manuell hantering av till exempel urskiljandet av förmånen ur ett fakturaunderlag från vårdgivaren behöver göras för varje anställd som ska förmånsbeskattas. Utrikesdepartementet uppskattar att det kommer att bli fråga om något ökad administration mot dagens 13 procent av en årsarbetskraft. Vidare medför en lösning med lönetillägg ökade lönekostnader för arbetsgivaren enligt vad som framgår av tabell 7.2 ovan. En lösning med lönetillägg torde dock i de flesta fall kompensera de anställda för kostnader av förmånsbeskattningen. Utredningen har enligt vad som framgår av avsnitt 7.6.2 ovan inte ansett att det finns behov att föreslå lösningar som leder till att den utsände inte behöver bekosta hälsoundersökningar efter utlandsstationeringen.

Förmån av både vaccination och hälsoundersökning skulle kunna göras skattefri

Enligt utredningens mening framstår en lösning där både förmån av medföljande familjemedlemmars nödvändiga vaccinationer och hälsoundersökningar görs skattefri som den enklaste och samtidigt

mest kostnadsbesparande lösningen för staten. Utredningen kan här konstatera att det framstår som mindre angeläget att låta medföljande familjemedlemmar genomgå hälsoundersökning efter hemkomst skattefritt för den anställde. Av kartläggningen verkar behovet av hälsoundersökningar efter hemkomst vara litet. Vidare kan anställda och deras familjemedlemmar uppsöka den offentliga sjukvården i Sverige om de upplever besvär efter hemkomst.

En skattefrihet för medföljande familjemedlemmars hälsoundersökning före utsändning är särskilt motiverad för statligt utsända, eftersom de fortsätter att tillhöra den svenska sjukvården under tiden som utsändningen pågår. Om sjukdomstillstånd upptäcks vid en hälsoundersökning före utsändning, och därigenom kan förebyggas eller undvikas, minskar risken att staten genom Kammarkollegiet och den offentliga sjukvården behöver ta ansvar för sjukdomsfall under utsändningen. Privat anställd personal som sänds ut upphör många gånger att omfattas av den svenska offentligt finansierade hälso- och sjukvården. Dessa personer och deras medföljande familjemedlemmars tillgång till vård under utlandstjänstgöringen bygger inte på att de ska återvända till Sverige för vissa vårdinsatser utan deras vårdbehov tas om hand inom ramen för utlandstjänstgöringen. Att den anställde och medföljande familjemedlemmar i förväg genomgår hälsoundersökningar är inte en nödvändig förutsättning för tjänstgöringen utomlands på samma sätt som för statens anställda. Privat anställda som tjänstgör utomlands belastas heller inte av kostnader av förmånsbeskattningen på samma sätt som statligt anställda.

Utrikesdepartementets administrativa kostnader för hanteringen av förmånsbeskattningen uppgår nästan till statens totala skatteintäkter beträffande förmån av medföljande familjemedlemmars vaccination och hälsoundersökning. För den anställdes del spelar det mindre roll om det är på grund av skattefrihet eller genom ett lönetillägg som han eller hon inte längre belastas med kostnader för dessa förmåner, men för arbetsgivarens del skulle en lösning med skattefrihet för båda förmånerna innebära stora lättnader i den administrativa bördan. Statens skatteintäkter skulle minska ytterligare något, men detta skulle kunna finansieras genom minskade anslag till myndigheterna, vars administrativa kostnader skulle minska mer än de minskade skatteintäkterna.

Förhindrade att lämna författningsförslag i denna del har utredningen inte utrett denna möjliga lösning ytterligare.

8 Direkt utsänd som statligt anställd

Termen direkt utsänd personal eller direktutsänd personal avser en person som redan befinner sig utomlands, och som inte är folkbokförd i Sverige, som stationeras av en statlig arbetsgivare på ort utomlands. Personer som befinner sig utomlands men som är folkbokförda i Sverige omfattas inte av begreppet direktutsänd i den fortsatta framställningen.

Utsändande myndigheter undviker att direktutsända personal till posteringar utanför EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket⁶⁸ eftersom anställda som direktutsänds, och deras medföljande familjemedlemmar, i regel inte har tillgång till sjuk- eller tandvård i Sverige under utsändningen. Arbetsgivaren har ett kollektivavtalsreglerat ansvar för sjuk- och tandvård för utsänd personal och medföljande familjemedlemmar under utsändningen. Bestämmelserna i kollektivavtalen utgår dock från att personen kan få vård i Sverige. På de flesta stationeringsorter kan heltäckande sjuk- och tandvård inte erbjudas av arbetsgivaren och det är därför nödvändigt att utsänd personal och medföljande familjemedlemmar har tillgång till vård i Sverige under utsändningen. Även på stationeringsorter där sjukvården är fullgod kan behov av sjukvård i Sverige uppstå.

8.1 Problem med att direktutsända personal

Under tiden utsändningen varar ansvarar arbetsgivaren för att den utsände och dennes familjemedlemmar har tillgång till sjukvård och akut tandvård. Utsända som omfattas av URA har endast rätt till

⁶⁸ Förenade Kungariket är en kortare version av det formella namnet Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och används som benämning för landet i denna promemoria.

sjuk- och tandvård som inte kan anstå på posteringsorten. De behöver därför ha tillgång till övrig sjuk- och tandvård via det svenska sjuk- och tandvårdssystemet. Även utsända enligt UVA kan behöva ha tillgång till svensk sjuk- och tandvård. Utsända som omfattas av UVA har rätt till mer omfattande sjukvård på posteringsorten men det är vanligt att arbetsgivaren, efter att ha rådgjort med svenska läkare, av en rad tänkbara skäl, vill att den anställde eller dennes familjemedlemmar åker hem till Sverige för att få sjukvård. Det händer också att sjukvården i vissa länder som utsända skickas till inte är tillförlitlig och då är det viktigt att den vårdbehövande kan resa hem till Sverige för att få sjukvård.

Utsänd statlig personal och deras familjemedlemmars vårdbehov kan typiskt sett inte fullt ut tillgodoses utomlands under utsändningen och de behöver således ha tillgång till sjuk- och tandvård i Sverige under den tid som utsändningen varar. Detta innebär inte några problem för en person som anses som bosatt i Sverige och som är folkbokförd här. Däremot kan en person som inte anses som bosatt i Sverige och som inte är folkbokförd här inte räkna med att få tillgång till all den hälso- och sjukvård i Sverige som kan behövas under utsändningen, om det inte är så att personen är posterad inom EU/EES, Schweiz eller Förenade kungariket. Utsänd statlig personal inom detta område har nämligen alltid rätt till sjuk- och tandvård i Sverige enligt bestämmelser i förordning (EG) nr 883/2004 och 987/2009 respektive avtalet mellan EU och Förenade kungariket (se vidare kapitel 10).

Tandvården i Sverige är tillgänglig både på offentlig och privat väg. En person som inte anses bosatt i Sverige kan gå till en privat tandläkare och få tandvård. Det krävs emellertid att en person är bosatt i Sverige för att han eller hon ska ha full tillgång till all den sjuk- och tandvård som kan behövas, till exempel käkkirurgi och tandvårdsbehandlingar av besvär orsakade av olika sjukdomstillstånd. Med bosättning avses detsamma som i folkbokföringslagen, vilket innebär att det i praktiken krävs att personen också är folkbokförd.

Eftersom direktutsänd personal, och deras familjemedlemmar, många gånger inte kan garanteras sjukvård i Sverige har de flesta utsändande myndigheter beslutat att inte anställa personer som utvandrat från Sverige för omedelbar stationering utomlands. En sådan person behöver flytta hem till Sverige innan det kan bli aktuellt

att sändas ut, detta för att kunna anses som bosatt och bli folkbokförd och därmed omfattas av den svenska hälso- och sjukvården. Det uppstår problem för den utsändande myndigheten när det inte är möjligt att låta en potentiell anställd arbeta i Sverige innan utsändningen. För arbetsgivarens del märks begränsningarna i rekryteringen som problemen med direktutsändning innebär framför allt på den typ av tjänster där det finns mycket få personer som uppfyller kravprofilen. Det kan till exempel handla om befattningar som myndighetschef vid en utlandsmyndighet och andra nyckelfunktioner för myndighetens närvaro i utlandet.

8.1.1 Utsändande myndigheters problem med direktutsändning

Av utredningens kartläggning framgår att i stort sett inga myndigheter, förutom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), sänder ut personal som inte är bosatt och folkbokförd i landet. Det finns myndigheter som skriver i sina annonser att endast den som är folkbokförd kan komma i fråga för utsändning.

Flera myndigheter, till exempel Polismyndigheten, Kustbevakningen, Domstolsverket och Migrationsverket, sänder endast ut personal som redan arbetar på myndigheten. Dessa personer ses med stor sannolikhet som bosatta i landet och är därför folkbokförda i landet, och det finns därför knappast några väsentliga problem som är kopplade till direktutsändning för dessa arbetsgivare.

Flera myndigheter anpassar sin rekrytering för att inte få problemen som följer av direktutsändning, men upplever inte några större begränsningar av detta. Ett exempel på en sådan myndighet är Folke Bernadotteakademien, som inte anställer personer som inte är folkbokförda i landet, men som inte märkt av några egentliga problem kopplat till denna begränsning i rekryteringen. MSB hanterar problemet med tillgången till hälso- och sjukvård vid direktutsändning genom en särskild, ej heltäckande, försäkringslösning genom Kammarkollegiets försorg och genom att uppmana den direktutsände att teckna en egen sjukförsäkring. MSB betalar inte ut något lönetillägg för den anställdes merkostnad, men deras direktutsända betalar å andra sidan ofta lägre inkomstskatt på sin lön

eftersom de normalt sett är begränsat skattskyldiga i Sverige och omfattas av lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK).

Arbetsgivare med störst problem kopplat till direktutsändning

Av de utsändande myndigheter som utredningen har varit i kontakt med uppger ett flertal att de begränsas i sin rekrytering på grund av svårigheterna kopplade till direktutsändning. Myndigheter som förmedlar detta är Regeringskansliet, Sida, Folke Bernadotte-akademien, MSB, universiteten och Lantmäteriet. Några av dessa myndigheter har berättat att de varit med om att en person som var tänkt att anställas för utlandsuppdrag inte kunde anställas på grund av att han eller hon inte var folkbokförd i Sverige. Följden av detta blev att personen i fråga inte sändes ut och att någon annan i stället fick tjänsten. Business Sweden har framhållit att de märker av problem kopplat till direktutsändning när personal ska gå mellan lokala anställningar vid deras kontor utomlands till tjänster som utsänd enligt URA, samt när seniora befattningar ska tillsättas. En del av Business Swedens utsända är personer som utvandrat från Sverige för tjänst i näringslivet utomlands. För att dessa personer ska omfattas av svensk hälso- och sjukvård behöver de därmed först ha bosatt sig i Sverige och blivit folkbokförda här innan utsändning kan ske.

Regeringskansliet och Sidas problem med direktutsändning

Regeringskansliet har uppgett att de begränsningar som finns kring direktutsändning påverkar deras möjlighet att rekrytera och att detta kan innebära stora problem vid enskilda tillsättningar. Regeringskansliet anser att problemen är reella och allvarliga. Problemen är störst vid utsändningar utanför EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. Övriga myndigheter som märker av begränsningarna kring direktutsändning bedöms kunna hantera dessa utan större långsiktig påverkan på verksamheten, eftersom de trots begränsningarna av direktutsändning kan hitta lämpliga kandidater när de tillsätter tjänster.

Det är inte ovanligt att anställda vid Regeringskansliet är tjänstledig för anställning i EU, FN eller annan mellanstatlig organisation. Under tiden för sådan anställning är den anställde generellt sett avregistrerad från folkbokföringen som utflyttad. Eftersom den utsände behöver vara bosatt i Sverige för att kunna få full tillgång till hälso- och sjukvården görs ofta bedömningen att personen i fråga måste flytta hem till Sverige igen när han eller hon träder åter i sin tjänst för staten. Detta är inte alltid förenligt med den utsändande myndighetens behov. Regeringskansliet upplever också problemen kopplat till direktutsändning vid nyrekryteringar. När en befattning utomlands ska tillsättas finns så gott som alltid specifika krav på språkkunskap, regional kännedom och tillräcklig erfarenhet för uppdraget. Ofta finns det endast någon eller några få personer som passar in på kravprofilen och det kan hända att den person som är mest lämpad redan befinner sig i utlandet hos annan än statlig arbetsgivare. För Regeringskansliet kan det handla om viktiga rekryteringar till befattningar med betydelse för den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken och den svenska närvaron i utlandet.

Det finns en uttalad ambition från regeringen att öka svensk närvaro i EU och FN. Den svenska närvaron bygger på att personer kan tjänstgöra växelvis mellan Regeringskansliet eller andra svenska myndigheter och EU eller FN. För att detta ska vara möjligt behöver förutsättningar för direktutsändning finnas.

I och med att Sverige blivit fullvärdig medlem i Nato kommer sannolikt även Försvarmakten att uppleva problem på grund av de rekryteringsbegränsningar som följer vid direktutsändning. Försvarmaktens personal kan förväntas komma att röra sig mellan anställningar i Försvarmakten och i Natos institutioner. Försvarmakten kan vid flera tillfällen tänkas att behöva rekrytera personer som redan befinner sig i utlandet för tjänstgöring hos annan än statlig arbetsgivare, till exempel som anställda av Nato. Utredningens bedömning är att det kan bli fråga om tillsättning av befattningar som, likt utrikesrepresentationen, är av strategisk och säkerhetspolitisk betydelse och där kravprofilen medför att det endast är ett fåtal personer som kan komma i fråga för anställning.

Andra problem vid direktutsändning

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och analysera om det finns andra förmåner utöver hälso- och sjukvård som den utsände eller dennes familjemedlemmar idag inte kommer till åtnjutande av.

Utsänd statlig personal och medföljande familjemedlemmar omfattas av svensk socialförsäkring under tiden som statligt utsänd. För att den utsände eller medföljande familjemedlem ska omfattas av socialförsäkringsbalken (SFB) under statlig utsändning måste den utsände tidigare ha varit bosatt i landet.⁶⁹ Läs mer om detta under avsnitt 8.2.3 nedan.

I kartläggningen har det visat sig att allt MSB har att göra med anställda som aldrig varit bosatta i Sverige. Det händer att MSB rekryterar sådan personal från utlandet när den kompetens ett visst uppdrag kräver inte går att finna i Sverige eller bland personer som någon gång varit bosatta i Sverige. Dessa personer arbetar främst i krisdrabbade områden dit det inte går att ta med sin familj. MSB har ingått en överenskommelse med Kammarkollegiet om en försäkringslösning för utländsk insatspersonal, för att ge visst skydd efter fasen för akut sjukvård för personer som inte har försäkring för sjukvårdskostnader i Sverige eller annat land. Enligt uppgifter från MSB rör det sig om ungefär 50 anställda på årsbasis. Överenskommelsen motsvarar inte fullt ut det som ingår i den offentliga vården och direktutsänd personal uppmanas att se över sitt privata försäkringsskydd.

Av kartläggningen har också framkommit att svenska universitet märker av problem kopplat till att socialförsäkringsbalken inte är tillämplig på utsänd personal som aldrig varit bosatt i Sverige. Många av universitetens utsända är postdoktorer som rekryteras från hela världen. Postdoktorer genomför i regel delar av sin tjänstgöring utomlands och om en specifik tjänst som postdoktor inleds med utlandstjänstgöring går det knappast att rekrytera en person som aldrig tidigare varit bosatt i landet för tjänsten, eftersom personen då varken omfattas av socialförsäkringsbalkens bestämmelser eller av den svenska offentliga hälso- och sjukvården. Av vad utredningen har kunnat se direktutsänder universitetet inte någon personal i dagsläget.

⁶⁹ 5 kap. 4 § SFB.

Utredningen har inte kunnat finna någon annan förmån som direktutsänd personal eller deras familjemedlemmar blir utan.

8.2 Tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige

Den svenska hälso- och sjukvården är till stor del skattefinansierad och tillgången till offentligt finansierad hälso- och sjukvård är på det stora hela en bosättningsbaserad förmån. Det finns inte någon lagstadgad rätt för enskilda att få viss hälso- och sjukvård, i stället finns det en skyldighet för regioner och kommuner att erbjuda vård. Regioner och kommuner får ta ut en patientavgift som i så fall ska erläggas av den enskilde som får vården. Patientavgiften kan skilja sig åt beroende på region och kommun, samt om personen är bosatt i den vårdgivande regionen eller inte. De som omfattas av en regions ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård omfattas också av den så kallade vårdgarantin.

8.2.1 Hälso- och sjukvård åt den som är bosatt i regionen

Regionerna är skyldiga att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt i regionen (8 kap 1 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]), HSL. Med bosättning avses detsamma som i folkbokföringslagen.⁷⁰ Hälso- och sjukvården i regionerna och kommunerna finansieras av den kommunala inkomstskatt som regionens invånare betalar. Regionerna ansvarar själva för att finansiera den hälso- och sjukvård de enligt HSL ansvarar för att erbjuda men det utgår också av visst, riktat, statligt stöd till regionerna. Till viss del finansieras också vården av patientavgifter. Patientavgiften kan variera beroende på vilken vård som erhållits. När regionerna tar ut avgifter för erhållen vård ska de som omfattas av regionens ansvar behandlas lika.⁷¹ Den som har rätt till vård enligt 8 kap. 1 § HSL omfattas av högkostnadsskydd, vilket innebär att en patient aldrig behöver betala mer än ett visst belopp, knutet till prisbasbeloppet, för öppenvård per år.⁷²

⁷⁰ Prop. 1981/82:97 s. 115.

⁷¹ 17 kap. 1 § HSL.

⁷² 17 kap. 6 § HSL.

Regionen ska erbjuda vårdgaranti åt den som omfattas av regionens ansvar enligt 8 kap 1 eller 2 § hälso- och sjukvårdslagen. Vårdgarantin innebär att en patient har rätt till viss vård inom viss tid, och om detta inte kan uppfyllas får patienten söka vård i en annan region utan extra kostnad.⁷³

8.2.2 Hälso- och sjukvård åt den som inte är bosatt i regionen

Den som inte anses bosatt i en region omfattas enbart av regionens ansvar att erbjuda omedelbar hälso- och sjukvård åt den som vistas i regionen om den behöver det, oavsett om personen är bosatt där eller inte.⁷⁴

Utöver skyldigheten att erbjuda omedelbar hälso- och sjukvård har regionerna enligt 8 kap. 2 § HSL en skyldighet att tillhandhålla hälso- och sjukvård till personer som, utan att vara bosatt här, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av förordning (EG) nr 883/2004 samt till dem som omfattas av 5 kap. 7 § SFB.⁷⁵ Enligt 5 kap. 7 § SFB anses studenter som genomgår en studiestödsberättigad utbildning utomlands fortfarande vara bosatt i Sverige.⁷⁶

Hälso- och sjukvård för den som omfattas av Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 883/2004

Regionerna har enligt 8 kap. 2 § första stycket 1 HSL ansvar för att erbjuda vård åt den som, utan att vara bosatt här, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av förordning (EG) nr 883/2004. Av förarbeten till hälso- och sjukvårdslagen framgår att de personer som avses omfattas av bestämmelsen dels är förvärvsverksamma i Sverige, dels personer som är arbetslösa med arbetslöshetsersättning från en annan EES-stat och som utnyttjar rätten att bege sig till Sverige för att söka arbete här. Dessutom omfattas familjemedlemmarna till dessa

⁷³ 9 kap 1 och 2 §§ HSL.

⁷⁴ 8 kap. 4 § HSL.

⁷⁵ 8 kap. 2 § första stycket 2 HSL.

⁷⁶ Prop. 2009/10:223 s. 30.

personer i den utsträckning de har rätt till motsvarande vård i Sverige.⁷⁷ Bestämmelsen tillkom för att anpassa svensk lagstiftning till rådets förordning (EEG) nr 1408/71, föregångaren till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Utöver de kategorier som räknas upp i förarbeten har bland annat utsänd statlig personal inom EU/EES och Schweiz rätt till vårdförmåner i Sverige. Även statligt utsänd personal som direktutsänds till detta område har tillgång till offentligt finansierad hälso- och sjukvård i Sverige enligt bestämmelsen i 8 kap. 2 § HSL. Medföljande familjemedlemmars tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige är beroende av om de utövar ekonomisk aktivitet på stationeringsorten, alternativt i en annan medlemsstat, eller inte. Läs mer om detta i kapitel 10.

Särskilt om den som studerar i annat EU/ EES-land, Schweiz eller Förenade kungariket

I utredningens uppdrag nämns utlandsstuderande som en personkategori för vilken det finns särreglering vad gäller tillgången till hälso- och sjukvård i Sverige. Regleringen innebär att en studerande som lämnar landet för att genomgå studiestödsberättigande studier i en annat land fortsatt ska anses bosatt i Sverige enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken och omfattas av regionernas skyldighet att tillhandahålla en god hälso- och sjukvård om de är omfattade av förordning (EG) nr 883/2004.⁷⁸

En utlandsstuderande som ska omfattas av en viss regions ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård har rätt att få ett intyg om detta från Försäkringskassan. Intyget visas sedan upp vid vårdkontakter.⁷⁹

8.2.3 Socialförsäkringsbalkens bestämmelser om utsänd statlig personal

Den svenska socialförsäkringen regleras i socialförsäkringsbalken. Balken innehåller bestämmelser om social trygghet genom de sociala

⁷⁷ Prop. 1994/95:88 s. 35f.

⁷⁸ 8 kap. 2 § första stycket 2 HSL.

⁷⁹ Försäkringskassans intyg om rätt till vårdförmåner för personer som studerar i ett annat EU/EES-land, Schweiz eller Storbritannien FK5166 respektive FK5230.

försäkringarna och andra ersättnings- och bidragssystem. Förmånerna i socialförsäkringsbalken kan delas in i bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmåner. De bosättningsbaserade förmånerna bygger på bosättning i Sverige och de arbetsbaserade förmånerna bygger på arbete i Sverige.

En person som flyttar från Sverige kommer inte längre att omfattas av de bosättningsbaserade förmånerna. Specialreglering gällande utsänd statlig personal och deras familjemedlemmar medför emellertid att sådana personer ska anses vara fortsatt bosatta i landet under hela den tid som utsändningen pågår, om personen någon gång tidigare varit bosatt i landet. Med familjemedlem menas medföljande make och barn under 18 år, och med make likställs den som utan att vara gift med den utsände lever med tillsammans med denne om de tidigare varit gifta eller gemensamt har eller haft barn.⁸⁰

När det gäller de arbetsbaserade förmånerna ska arbete som en utsänd statligt anställd person utför utomlands ses som arbete här i landet under tiden som utsändningen pågår, om förutsättningarna i 5 kap. 4 § SFB är uppfyllda, det vill säga om personen någon gång varit bosatt i Sverige.⁸¹ Denna särreglering gäller inte medföljande familjemedlemmar som själva inte är utsända statligt anställda.

Socialförsäkringsbalkens bestämmelser om bostads- och arbetsbaserade förmåner för utsänd statlig personal omfattar endast de som har varit bosatta i Sverige. Det innebär att en person som aldrig varit bosatt i Sverige inte kommer att ha tillgång till den svenska socialförsäkringen om personen sänds ut av en statlig arbetsgivare med tillämpning av kollektivavtalen URA eller UVA.

8.3 Tillgång till tandvård i Sverige

I 5 § tandvårdslagen (1985:125), TVL, regleras regionernas ansvar att erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom regionen. Reglerna är utformade på samma sätt som de om regionernas ansvar att tillhandahålla en god hälso- och sjukvård i hälso- och sjukvårdslagen och med bosättning avses detsamma som i folkbokföringslagen.⁸² Regionerna ska även erbjuda en god tandvård åt dem som, utan att vara bosatta i Sverige, har rätt till vårdförmån i

⁸⁰ 5 kap. 4 och 8 §§ SFB.

⁸¹ 6 kap 4 § SFB.

⁸² Prop. 1984/85:79 s. 62.

Sverige vid sjukdom enligt vad som följer av förordning (EG) nr 883/2004, samt till studerande som lämnat landet för att genomgå en studiestödsberättigande utbildning och som omfattas av förordningen.⁸³ Statligt utsänd personal som direktutsänds till EU/EES och Schweiz eller har redan idag tillgång till offentligt finansierad tandvård i Sverige enligt bestämmelsen i 5 a § TVL. Medföljande familjemedlemmars tillgång till tandvård i Sverige är beroende av om de utövar ekonomisk aktivitet på stationeringsorten, alternativt i en annan medlemsstat, eller inte. Läs mer om detta i kapitel 10.

8.3.1 Statligt tandvårdsstöd

Den som är över 24 år gammal och försäkrad för bosättningsbaserade förmåner enligt 4 och 5 kap. SFB eller som, utan att vara bosatt här, har rätt till förmåner som följer av förordning (EG) nr 883/2004, har rätt till statligt tandvårdsstöd.⁸⁴ Det statliga tandvårdsstödet består av allmänt tandvårdsbidrag, särskilt tandvårdsbidrag och högkostnadsskydd. Utsänd statlig personal som någon gång har varit bosatt i Sverige, samt medföljande familjemedlemmar, har tillgång till det statliga tandvårdsstödet oavsett om de anses bosatta i Sverige, och folkbokförda här, eller inte under utsändningen.

Den som omfattas av regionernas ansvar att erbjuda en god tandvård och som har behov av vissa oralkirurgiska åtgärder, tandvård som ett led i sjukdomsbehandling och vissa andra åtgärder omfattas av bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen om avgifter som avser öppen hälso- och sjukvård.⁸⁵

8.4 Folkbokföringslagens bosättningsbestämmelser

Folkbokföring innebär fastställande av bosättning och registrering av de uppgifter om personen som får förekomma i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av

⁸³ 5 a § TVL.

⁸⁴ 1 kap. 4 och 5 §§ lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

⁸⁵ 15 a § tandvårdslagen och 1 § tandvårdsförordningen (1998:1338). Vilka åtgärder som omfattas framgår av förordningen.

personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.⁸⁶ Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.⁸⁷

Folkbokföring kan typiskt sett ske vid födseln eller efter flyttning till Sverige. En person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon är att anses som bosatt. Bosättningsbedömningen enligt folkbokföringslagen (1991:481), FOL, tar sikte på var personen har sin dygnsvila. En person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar, eller kommer att tillbringa, sin dygnsvila. En person anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet där han eller hon, under sin normala livsföring, tillbringar dygnsvilan mins en gång i veckan eller i samma omfattning med en annan förläggning i tiden.⁸⁸

Den som är utsänd på utländsk ort i svenska statens tjänst ska under tjänstgöringen folkbokföras tillsammans med sin medföljande familj på den fastighet och i den kommun där den utsände senast var eller borde ha varit folkbokförd och dessa personer ska inte anmäla flyttning från landet.⁸⁹ Bestämmelsen tillämpas endast vid utsändning i svenska statens tjänst och gäller inte svenskar som sänds ut av till exempel EU inom EU:s utrikesförvaltning. Särregleringen för utsänd statlig personal och deras familjemedlemmar kommer sig bland annat av att dessa personer, trots att de inte bor i landet, regelmässigt har ansetts ha en så stark anknytning till Sverige att folkbokföring här varit motiverad. Vidare är dessa personer normalt sett undantagna folkbokföring i tjänstgöringslandet.⁹⁰ Bestämmelsen om folkbokföring för utsänd statlig personal och deras familjemedlemmar omfattar endast den som var folkbokförd vid utsändandet.⁹¹ Ett barn som föds eller adopteras under utsändningen folkbokförs i Sverige om en förälder som också är vårdnadshavare är folkbokförd enligt 14 § FOL. I sådana fall blir barnet folkbokfört från födseln respektive när adoptionen blir giltig i Sverige.⁹²

⁸⁶ 1 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481).

⁸⁷ 2 § andra stycket förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

⁸⁸ 6 och 7 §§ FOL.

⁸⁹ 14 och 20 §§ FOL. För ett resonemang kring dessa personers bosättning, se Strömberg, *Speciell förvaltningsrätt*, s. 211 (2020, JUNO) och prop. 1927:234 s. 3–5.

⁹⁰ Prop. 1978/79:58 s. 15 och prop. 1990/91:153 s. 102 f.

⁹¹ Prop. 1978/79:58 s. 16 och HFD 2014 ref. 6.

⁹² 2 och 2 a §§ FOL.

Utländska diplomater som tjänstgör i Sverige och deras familjemedlemmar blir normalt sett inte folkbokförda i Sverige.⁹³ Motsvarande regler gäller typiskt sett för svenska utsända som tillhör beskickningar, konsulat, ständiga representationer eller delegationer vid mellanstatliga organ och karriärkonsulat. Dessa personer, och deras familjemedlemmar, folkbokförs normalt sett inte i det mottagande landet. Personer som omfattas av Wienkonventionerna⁹⁴ anses generellt ha kvar en sådan stark anknytning till sina hemländer att de i folkrättslig mening inte ska ses som stadigvarande bosatta i posteringslandet.⁹⁵

8.5 Finansieringen av hälso- och sjukvård och tandvård

Den offentliga hälso- och sjukvården i Sverige finansieras i huvudsak av skattemedel. Hälso- och sjukvården får medel från den kommunal- och regionskatt som betalas av invånarna i respektive region och till viss del av statliga bidrag och stimulansmedel i olika former, samt de patientavgifter som patienterna betalar. Kostnaden för hälso- och sjukvård uppgår årligen till ungefär 30 000 kr per person.⁹⁶

Tandvården finansieras till stor del av patientavgifter från vuxna patienter. Tandvård för barn och unga vuxna är skattefinansierad.

8.5.1 Inkomstbeskattning av utsänd statlig personal

Merparten av den utsända statliga personalen är obegränsat skattskyldig i Sverige och bidrar till finansieringen av den offentliga hälso- och sjukvården genom att betala kommunal inkomstskatt. Det förekommer att utsänd statlig personal som inte är bosatt i Sverige, och därmed inte omfattas av regionernas ansvar att erbjuda

⁹³ 5 § FOL, med hänvisning till lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. I prop. 2023/24:133 har regeringen föreslagit att vissa Natoutsända till Sverige inte heller ska folkbokföras här i landet.

⁹⁴ 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser och 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser omfattar utsända inom utrikesrepresentationen, dock inte honorärkonsulat.

⁹⁵ Prop. 2021/22:276 s. 119f.

⁹⁶ Uppgiften avser år 2020, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys promemoria 2022:3 s. 55.

en god hälso- och sjukvård, ändå är obegränsat skattskyldiga i Sverige. Dessa personer bidrar till finansieringen av den offentliga sjukvården utan att själva kunna ta del av den.

På samma vis kan det förekomma att utsänd statlig personal som alltjämt är folkbokförd här, och som alltså omfattas av regionernas ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård, varit utsänd så länge att väsentlig anknytning till Sverige saknas och skattskyldigheten därför är begränsad. En sådan person bidrar inte till finansieringen av den offentliga hälso- och sjukvården, men har likväl möjlighet att tillgodogöra sig denna. Det förekommer också att utsänd statlig personal har skattefria inkomster under utsändningen på grund av att tolv månadersregeln tillämpas vid tjänsteexport.⁹⁷ Dessa personer bidrar inte heller till finansieringen av den offentliga hälso- och sjukvården.

8.6 Utsänd statlig personal behöver ha tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård i Sverige under utsändningen

Utredningens bedömning: Det är önskvärt att utsänd personal i statens tjänst i så stor utsträckning som möjligt har tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård i Sverige.

Enligt gällande kollektivavtal för utsänd statlig personal ska arbetsgivaren teckna en sjukförsäkring för den utsände och dennes familjemedlemmar och också ersätta dessa personers kostnader för hälso- och sjukvård (se avsnitt 4.3.1–2). Utöver detta har arbetsgivaren ett arbetsmiljöansvar för den utsända personalen. Eftersom det inte alltid är möjligt för den utsände och dennes familjemedlemmar att få all sjukvård de behöver på posteringsorten behöver dessa personer ha tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige för att arbetsgivaren ska uppfylla sitt ansvar.

De flesta statligt anställda som utstationeras är bosatta i Sverige vid tidpunkten för utstationeringen, eller befinner sig redan utomlands på utsändning i statens tjänst, och är därför folkbokförda i Sverige. Sådana personer och deras medföljande familjemedlemmar

⁹⁷ 3 kap. 9 § andra stycket IL.

har tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige under tiden som utsändningen varar. De har också tillgång till tandvård i Sverige, och därmed har de möjlighet att få vissa tandvårdsbehandlingar till vårdavgift, allmänt tandvårdsbidrag och, i förekommande fall, särskilt tandvårdsbidrag.

Problem med tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård i Sverige uppstår för de personer som inte var bosatta och därmed inte folkbokförda i Sverige vid utsändningen och som stationeras utanför EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. Dessa personer har egentligen samma ställning i övrigt som utsänd personal som omfattas av regionernas ansvar att tillhandahålla hälso- och sjukvård och tandvård. Vid en anställning blir personerna utsända i statens tjänst där de kan komma att omfattas av regler om immunitet och privilegier och folkrättsligt ses de inte som bosatta i stationeringslandet. Om de har varit bosatta i Sverige någon gång omfattas de av socialförsäkringsbalkens bestämmelser om utsänd statlig personal. De omfattas, på samma sätt som andra statligt utsända, av det villkorspaket som erbjuds genom kollektivavtalen URA eller UVA. Det som skiljer denna grupp från den som har tillgång till hälso- och sjukvård och tandvård i Sverige är att de inte anses som bosatta i Sverige och inte kan bli folkbokförda i landet. En person som bor utomlands och som inte är folkbokförd i Sverige kan bara bli folkbokförd om han eller hon flyttar till Sverige och kan antas komma att vara bosatt här i minst ett år.⁹⁸ Särregleringen om folkbokföring för statligt utsänd personal gäller nämligen endast den som är folkbokförd i landet när utsändningen börjar och innebär att han eller hon inte ska avregistreras från folkbokföringen trots utflyttningen.

Den statliga arbetsgivaren kan ha goda skäl för att vilja anställa en person som är bosatt i utlandet till en befattning utomlands. Statliga anställningar ska alltid tilldelas efter skicklighet och förtjänst.⁹⁹ I det nya, allvarliga säkerhetspolitiska läget är det än mer angeläget att den statliga arbetsgivaren har möjlighet att anställa personer med rätt kompetens för tjänster utomlands. Detta är av stor vikt för alla statliga arbetsgivare, men kanske framför allt för Regeringskansliet och Försvarsmakten, som båda har verksamhet i utlandet av omedelbar betydelse för den svenska utrikes- och

⁹⁸ 3 § FOL.

⁹⁹ 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

säkerhetspolitiken. Att inte kunna anställa den person som är bäst lämpad för ett uppdrag sett till skicklighet och förtjänst på grund av att personen inte har tillgång till hälso- och sjukvård eller tandvård i Sverige lägger hinder i vägen för en effektiv svensk närvaro i utlandet och kan på sikt riskera att skada landet.

Det enda avgörande problem som utredningen har kunnat identifiera kopplat till direktutsändning är begränsningarna när det gäller tillgång till hälso- och sjukvård och tandvård i Sverige. Det är önskvärt att detta hinder undanröjs, för att i förlängningen inte riskera att den statliga arbetsgivaren får problem att rekrytera rätt person till centrala tjänster utomlands.

8.7 Möjliga lösningar på problemet med direktutsändning

Om den statliga arbetsgivaren ska kunna sända ut den person som är bäst lämpad för uppdraget, oaktat om personen är folkbokförd eller inte, behöver frågan om tillgång till hälso- och sjukvård och tandvård i Sverige lösas. Utredningen kan, mot bakgrund av att utredningens uppdrag inte omfattar att föreslå förändringar i folkbokföringslagen, se i vart fall två möjliga lösningar på problemet med att direktutsänd personal och medföljande familjemedlemmar inte har fulltillgång till hälso- och sjukvård och tandvård i Sverige under tiden som utsändningen varar. Det går att tänka sig en lösning där utsänd statlig personal och deras familjemedlemmar, oavsett om personerna är folkbokförda eller inte, omfattas av en regions ansvar att erbjuda hälso- och sjukvård och tandvård. Ett annat alternativ är att arbetsgivaren täcker upp för avsaknaden av tillgång till sjuk- och tandvård i Sverige, antingen genom att teckna eller utge ersättning för en sjuk- och tandvårdsförsäkring för den utsände och dennes familjemedlemmar eller genom att betala ersättning för uppkomna kostnader, så att de skulle få tillgång till hälso- och sjukvård och tandvård i Sverige under tiden som utsändningen pågår. Detta andra alternativ är emellertid problematiskt, se nedan avsnitt.

8.7.1 En försäkring löser inte problemen

Det finns begränsningar för hur staten och myndigheter som lyder under regeringen kan teckna försäkringar.¹⁰⁰ Typiskt sett är det Kammarkollegiet som tillhandahåller försäkringslösningar, till exempel UVAplus-försäkringen och URA-försäkringen. Den statliga arbetsgivaren har inte möjlighet att teckna en privat försäkring från den öppna marknaden åt anställda. Direktutsänd personal som arbetar i utlandet för MSB:s räkning omfattas av en särskild försäkringslösning som Kammarkollegiet tagit fram. Denna försäkring är avsedd att täcka upp för den vård som den anställde kan behöva efter en akutvårdsfas, för det fall den anställde inte omfattas av sjukförsäkring i Sverige eller annat land. Försäkringslösningen är emellertid inte heltäckande.

Ett annat problem med en försäkringslösning är att det inte är säkert att en försäkring kan göras heltäckande nog för att vara en fullgod ersättning till den offentliga vården. Det kan vara svårt både för arbetsgivaren och den anställde att bedöma om en viss privat försäkring innebär ett tillräckligt skydd. Denna osäkerhet gör att en privat försäkringslösning inte är ett tillräckligt skydd för den anställde eller dennes familjemedlemmar.

Slutligen vore det enligt utredningens mening otillfredsställande om staten, för att undgå effekterna av viss lagstiftning, lutar sig mot lösningar från den privata sektorn. Utredningen anser också att det rent principiellt vore att föredra om de anställda som sänds ut av staten i så stor utsträckning som möjligt omfattas av nödvändiga sjuk- och tandvårdsförmåner. Av dessa skäl har ett förslag till försäkringslösning, tecknad av arbetsgivaren eller av den anställde, inte utretts vidare.

8.7.2 Hälso- och sjukvård och tandvård på arbetsgivarens bekostnad räcker inte

Ett alternativ till att arbetsgivaren bekostar en försäkring för den utsände och dennes familjemedlemmar är att arbetsgivaren åtar sig att svara för kostnader för hälso- och sjukvård samt tandvård i Sverige. Många gånger har ej bosatta personer emellertid svårigheter att alls få tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige, och detta problem

¹⁰⁰ 5 § förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering.

kan arbetsgivaren inte lösa med mindre än att endast privat sjukvård anlitas. Detta framstår emellertid för utredningen som en svåradministrerad, kostsam och osäker lösning. Det kan vara svårt för den anställde att överblicka konsekvenserna av att godta en utsändning med åtagande från arbetsgivaren att täcka kostnaderna för hälso- och sjukvård i Sverige och det är inte säkert att en sådan lösning ger heltäckande tillgång till sjuk- och tandvård. Lösningen är också förknippad med osäkerheter för arbetsgivarens del eftersom det är svårt att uppskatta vilka kostnader ett åtagande av detta slag kan innebära. Utredningen anser att en lösning där arbetsgivaren åtar sig att stå för den utsändes och dennes medföljande familjemedlemmars hälso- och sjukvård i Sverige under utsändningen inte bör användas.

8.7.3 Ett utökat ansvar för regionerna att erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård till utsänd statlig personal

Utredningens förslag: En bestämmelse om att direktutsänd personal från Regeringskansliet och Försvarmakten ska omfattas av regionernas skyldighet att erbjuda god hälso- och sjukvård och tandvård ska införas i hälso- och sjukvårdslagen samt tandvårdslagen. Personer som omfattas av lagen (2010:49) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser ska inte omfattas av den nya bestämmelsen. Den region där personen senast var bosatt ska ansvara för att erbjuda vården.

Regionens skyldighet att erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård ska också omfatta medföljande make eller sambo och barn till den direktutsände arbetstagaren.

För att personkretsen ska omfattas av vårdgaranti föreslås följändringar i bestämmelsen som reglerar detta.

Enligt utredningens mening är det viktigt att underlätta den statliga arbetsgivarens tillsättning av utlandstjänster. Utredningen föreslår att viss direktutsänd statlig personal och deras medföljande familjemedlemmar ska omfattas av den svenska offentliga hälso- och sjukvården samt tandvården, trots att de inte kan anses bosatta här i

landet. För att personer som inte är bosatta i landet och som sänds ut av en statlig arbetsgivare ska kunna omfattas av regionernas ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård behövs regelförändring.

Hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen innehåller idag vissa särregleringar för personer som inte anses bosatta i en viss region men som ändå ska omfattas av en regions ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård. Utredningen föreslår att en motsvarande särreglering införs för viss statligt direktutsänd personal och deras familjemedlemmar, som idag inte omfattas av regionernas ansvar att erbjuda sjuk- och tandvård.

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen, som kompletterar de i 8 kap. 1–2 §§, införs, samt att en ny bestämmelse i tandvårdslagen, som kompletterar de i 5 och 5 a §§, införs. Bestämmelserna ger regionerna ansvar för att erbjuda en god hälso- och sjukvård respektive tandvård åt viss utsänd statlig personal som inte idag omfattas av 8 kap. 1 eller 2 §§ HSL eller 5 och 5 a §§ TVL.

Det är den region där den utsände senast var bosatt som ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvården respektive tandvården. Med denna konstruktion innebär det att endast personer som någon gång har varit bosatta i landet omfattas av bestämmelsen, likt socialförsäkringsbalkens bestämmelser om tillgången till bosättningsbaserade förmåner för utsänd statlig personal i 5 kap. 4 § SFB. Statligt tandvårdsstöd lämnas enligt 1 kap. 5 § lagen om statligt tandvårdsstöd om personen är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Lagen om statligt tandvårdsstöd behöver inte ändras för att omfatta direktutsänd personal och deras familjemedlemmar.

I anslutning till den nya bestämmelsen ska framgå att dessa också gäller den utsändes medföljande make eller sambo och barn. Det kan hända att en direktutsänd arbetstagare har tillgång till sjuk- och tandvård i Sverige på grund av att posteringsorten ligger inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket och att den direktutsände därför omfattas av svensk lagstiftning enligt förordning (EG) nr 883/2004 och 987/2009 och avtalet mellan EU och Förenade kungariket. Det är emellertid inte säkert att den direktutsändes medföljande familjemedlemmar omfattas av svensk lagstiftning enligt förordningens lagvalsregler. Det är viktigt att

medföljande familjemedlemmar till en direktutsänd som är stationerad inom EU/EES och Schweiz och som omfattas av 8 kap. 2 § HSL och 5 a § TVL, men som själv inte omfattas av dessa bestämmelser, också får tillgång till offentligt finansierad sjuk- och tandvård i Sverige. En sådan medföljande familjemedlem ska därför också omfattas av de nya bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen respektive tandvårdslagen. Detta kan medföra att personen omfattas av sjuk- och tandvård i två medlemsstater. För att den svenska, statliga arbetsgivaren ska kunna ansvara för personens sjuk- och tandvård i enlighet med kollektivavtalsbestämmelser måste personen kunna ha tillgång till sjuk- och tandvård i Sverige, även om personen också har tillgång till sjuk- och tandvård enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning. Den statliga arbetsgivaren skulle annars inte kunna sända ut personal som har med sig medföljande familjemedlemmar till postering inom EU/EES, Schweiz eller Förenade kungariket med mindre än att kollektivavtalsbestämmelser inte kan uppfyllas.

För att bestämmelsen inte ska medföra någon materiell ändring jämfört med vad som gäller för familjemedlemmar till utsänd statlig personal som redan idag omfattas av regionernas ansvar enligt 8 kap. 1 § HSL respektive 5 § TVL ska familjemedlemsbegreppet omfatta make, sambo och hemmavarande barn. Tillkommande sambo eller make under direktutsändningen är inte medföljande och ska inte omfattas av regionernas utökade ansvar, utan familjeförhållandet måste ha förelegat vid direktutsändningen. Barn som föds eller adopteras under utsändningen ska dock omfattas av regionernas ökade ansvar om den direktutsände har del i vårdsnaden. Definitionen av samboförhållande ska vara samma som enligt sambolagen (2003:376).

De personer som kommer att omfattas av regionernas utökade ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård kommer att ha rätt till likabehandling när det gäller vårdavgift¹⁰¹ och också omfattas av vårdgaranti¹⁰². Följdändringar föreslås därför i 9 kap. HSL.

¹⁰¹ 17 kap. HSL.

¹⁰² 9 kap. 1 § HSL.

Regeringskansliet och Försvarsmaktens direktutsända ska omfattas av regionernas utökade ansvar

Så som redogjorts för i avsnitt 8.1.1 har Regeringskansliet behov av att kunna direktutsända personal. Att Regeringskansliet inte i alla lägen fullt ut kan rekrytera efter skicklighet och förtjänst innebär risker för svensk utrikes- och säkerhetspolitik och kan få negativ inverkan på svenska statens närvaro i utlandet. Utredningen anser att det är angeläget att Regeringskansliet inte är begränsad av huruvida en person är folkbokförd i Sverige eller inte när tjänster vid utlandsmyndigheterna ska tillsättas. Utredningen föreslår därför att deras utsända, jämte medföljande familjemedlemmar, ska omfattas av regionernas ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård.

I avsnitt 8.1.1 ovan redogörs för Försvarsmaktens förmodade framtida behov av att kunna tillämpa direktutsändning. Utredningen bedömer att Försvarsmakten i och med det svenska medlemskapet i Nato över tid kan förväntas ha ett ökande behov av att direktutsända personal. Flera av Försvarsmaktens utlandstjänster finns inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. Direktutsändning till sådana posteringar är redan idag möjlig. Medföljande familjemedlemmar till dessa posteringar kan dock sakna tillgång till offentligt finansierad sjuk- och tandvård i Sverige. För att möjliggöra direktutsändning för Försvarsmakten måste även Försvarsmaktens utsända kunna vända sig till svensk hälso- och sjukvård och tandvård under utsändningen, oaktat om de är bosatta i Sverige eller inte.

Försvarsmakten har idag möjlighet att ha personal i utlandet i militära insatser, vilket regleras i lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. Dessa personer tjänstgör generellt sett i Sverige innan det blir fråga om utlandstjänstgöring i militär insats och eventuell personal som var utflyttade vid anställningens påbörjade kommer därmed att bosatt sig i Sverige på nytt innan tjänstgöring utomlands. För att förtydliga att personer som omfattas av lagen om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser inte omfattas av regionernas utökade ansvar att erbjuda sjuk- och tandvård föreslår utredningen att ett undantag för denna grupp tas in den nya bestämmelsen. Försvarsmakten kommer också att ha personal utomlands för tjänstgöring i olika Natoinsatser. Det är ännu inte klart hur dessa

utlandstjänstgöringar kommer att regleras och hur de exakta förutsättningarna för dessa typer av insatser kommer att se ut.

Övriga statliga arbetsgivares direktutsända ska inte omfattas

Av kartläggningen framgår att övriga utsändande myndigheter och Business Sweden märker av begränsningar av svårigheter med direktutsändning, men att de inte påverkas av detta i större utsträckning. Flera utsändande statliga arbetsgivare upplever rekryteringsproblem på grund av begränsningarna kring direktutsändning. Sida upplever därutöver problem av direktutsändningen när tjänstledig personal ska träda åter i tjänst. Det är vanligt att Sidas anställda är tjänstlediga för arbete inom EU, FN och liknande organisationer och när sådan personal träder åter i tjänst hos Sida måste de placeras i hemmaorganisationen innan utsändning kan bli aktuell, eftersom sådan personal inte ses som bosatt i Sverige under tjänstledigheten och därför är avregistrerad från folkbokföringen. Utredningen bedömer att övriga statliga arbetsgivare skulle påverkas positivt av regler som utökade tillgången till svensk hälso- och sjukvård och tandvård för utsänd statlig personal. Om andra statliga arbetsgivares direktutsända skulle omfattas av regionernas ansvar att erbjuda sjuk- och tandvård skulle det dock bli fråga om en avsevärt större grupp direktutsända. Många av dessa skulle endast betala SINK-skatt eftersom de skulle sakna väsentlig anknytning till Sverige. Utredningen anser att det är angeläget att i nuläget begränsa kretsen som ska omfattas av regionernas ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård till de utsändningar som är av absolut störst vikt för staten sett ur en utrikes- och säkerhetspolitisk synvinkel. Anledningen till detta är att det är svårt att förutse hur omfattande användningen av direktutsändning skulle bli om möjligheten omfattade alla statligt utsända, med en korresponderande osäkerhet vad gäller ökade kostnader för tillkommande ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård i Sverige för gruppen. Utredningen har svårt att se hur en rimlig avgränsning av gruppen annars skulle kunna se ut. Utredningen anser vidare att det är angeläget att direktutsändning av personal ska göras med förnuft och försiktighet av de

myndigheter som ges möjlighet till det genom den föreslagna ändringen i hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen.

Vissa myndigheters problem med direktutsändning har sin grund i att de har ett behov av att anställa personer från utlandet som aldrig har varit bosatta i Sverige. Sådana personer omfattas inte av svensk socialförsäkring vid en utsändning och ändrade regler kring hälso- och sjukvård och tandvård löser inte rekryteringsproblemen för dessa myndigheter.

8.7.4 Finansieringen av regionernas utökade ansvar

Finansieringen av den offentliga hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvården i Sverige är i huvudsak finansierad genom skatteintäkter. Personer som är bosatta i Sverige och som omfattas av regionernas skyldighet att erbjuda en god hälso- och sjukvård är i regel också obegränsat skattskyldiga i Sverige genom sin bosättning. En sådan person betalar patientavgift för vården, med denna täcker inte regionens kostnader för denna. Kostnaderna täcks i stället i huvudsak av den kommunala och regionala skatt som invånarna betalar.

De allra flesta statligt utsända är obegränsat skattskyldiga i Sverige, vissa genom särreglering för utsänd personal till utlandsmyndigheterna och andra på grund av att de har väsentlig anknytning till Sverige. Det finns emellertid personer som har flyttat från Sverige, som arbetar för annan än en statlig arbetsgivare och som har tappat sådan anknytning till Sverige att de inte längre är obegränsat skattskyldiga här. Dessa personer blir inte obegränsat skattskyldiga när de träder i statlig anställning utomlands. I stället blir de begränsat skattskyldiga för lön från staten och kommer att betala en särskild inkomstskatt enligt lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, SINK. Dessa personer kommer inte att bidra till finansieringen av den offentliga hälso- och sjukvården som enligt utredningens förslag ska erbjudas dem i Sverige. Utredningen är av uppfattningen att många av de personer som kan bli aktuella för direktutsändning av Regeringskansliet eller Försvarmakten kan antas ha kvar sådan väsentlig anknytning till Sverige att de är obegränsat skattskyldiga för sina inkomster här.

Dessa personer kommer därmed att bidra till finansieringen av den offentliga sjukvården på samma sätt som personer bosatta i Sverige och kostnaderna för regionernas ökade ansvar kan i dessa fall sägas kompenseras med skatteintäkter.

Det är svårt att uppskatta vilka ökade kostnader utredningens förslag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen kan medföra för regionerna eftersom det är svårt att uppskatta vilka hälso- och sjukvårdsinsatser som kan bli aktuella. De direktutsända och deras familjemedlemmar kommer ha tillgång till viss hälso- och sjukvård på stationeringsorten genom URA- respektive UVA-plusförsäkringen och kommer därför inte att belasta den svenska sjukvården fullt ut. Den genomsnittliga kostnaden för den offentliga sjukvården i Sverige är omkring 30 000 kr per person och år. Denna kostnad avser personer som till fullo tar del av den svenska offentliga sjukvården. Utsänd statlig personal har tillgång till sjukvård på stationeringsorten och kommer inte att få alla sin sjuk- och tandvård i offentlig regi i Sverige. Det är i stället i huvudsak Kammarkollegiet som, genom sina försäkringar, står för denna kostnad. Utsända från Regeringskansliet täcks av Kammarkollegiets UVA-plusförsäkring, som ger tillgång till en stor del av den vård som den utsände och hans eller hennes medföljande familjemedlemmar kan behöva under utsändningen, förutsatt att posteringen är i ett land där sjukvården är tillfyllest. Även Försäkringskassan står för vårdkostnader på posteringsorten för direktutsända inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. Vid beräkningen av regionernas kostnader för direktutsända och deras medföljande familjemedlemmars vård blir det därför missvisande att använda sig av riksgenomsnittet. Vidare kommer den utpekade kretsen med största sannolikhet bestå av barn och vuxna i arbetsför ålder. Utredningen anser att det blir mer korrekt att använda halva den genomsnittliga kostnaden för den offentliga sjukvården i Sverige per person och år, det vill säga 15 000 kr. I de fall personerna som omfattas av regionernas ökade ansvar är obegränsat skattskyldiga för sina inkomster i Sverige kompenseras dessa kostnader med skatteintäkter.

Det går heller inte att veta exakt hur många personer som kan tänkas komma i fråga för direktutsändning. Av utredningens kartläggning framstår det som att det kan komma att handla om enstaka tillsättningar på årsbasis. Vissa av direktutsändningarna kommer att vara till stationeringsorter inom EU/EES, Schweiz och

Förenade kungariket. Utrikesdepartementet uppskattar att knappt hälften av alla direktutsändningar kommer att ske till stationeringsorter där förordning (EG) nr 883/2004 och 987/2009 respektive avtalet mellan EU och Förenade kungariket är tillämplig. Redan idag är det möjligt att direktutsända personal till sådana länder, även om detta i regel inte sker, eftersom det inte är säkert att medföljande familjemedlemmar har rätt till vårdförmåner i Sverige i enlighet med dessa bestämmelser.

Eftersom direktutsänd personal stannar kvar i utsändning under några år, potentiellt under två posteringar, kan det, efter några år när rotationen av de direktutsända är etablerad, det finnas omkring 15–20 statligt anställda som är direktutsända. Med beaktande av att direktutsända kan ha familjemedlemmar som också ska omfattas av regionernas ökade ansvar uppskattar utredningen att det totalt kan handla om cirka 35–50 personer som kommer att omfattas av de föreslagna bestämmelserna.¹⁰³ Kostnaden för detta kan därmed uppskattas uppgå till omkring 450 000–750 000 kr per år, enligt den väl tilltagna uppskattade kostnaden för de tillkommande personernas vård.

Flertalet direktutsända kommer sannolikt vara obegränsat skattskyldiga i Sverige och regionernas ökade ansvar kommer att finansieras genom ökade skatteintäkter. Det är svårt att veta hur stor andel av de direktutsända som kommer att vara begränsat skattskyldiga i Sverige vid utsändningen. Utredningen kan endast konstatera att viss del av det ökade ansvaret för regionerna inte kommer att finansieras genom ökade skatteintäkter, men att kostnaden kan förväntas vara liten.

Finansieringen av tandvården

Tandvården är till stor del finansierad genom patientavgifter. Barn och ungas tandvård är dock avgiftsfri och finansieras av regionerna. Regionernas kostnader för tandvård till barn och unga uppgick år 2018 till 5,5 miljarder kronor, vilket motsvarade knappt 2 000 kr per individ.¹⁰⁴

¹⁰³ Av utredningens kartläggning framgår att varje utsänd från Regeringskansliet, Sida och Försvarsmakten har ungefär 1,5 familjemedlem med sig.

¹⁰⁴ SOU 2021:8 s. 271. Enligt uppgifter från SCB fanns det år 2018 knappt 3 000 000 invånare i åldrarna 0–24 år.

Regionernas särskilda tandvårdsstöd finansieras genom statliga bidrag. Det särskilda tandvårdsstödet består av uppsökande verksamhet och nödvändig tandvård för äldre och funktionshindrade, tandvård som ett led i sjukdomsbehandling och tandvård för personer med en långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning. Av dessa insatser är det främst tandvård som ett led i sjukdomsbehandling som är aktuell för direktutsänd statlig personal och deras familjemedlemmar. År 2022 mottog totalt 37 640 personer detta stöd. Den genomsnittliga kostnaden per behandling var 7 429 kr.¹⁰⁵ Övriga delar av det särskilda tandvårdsstödet går till personer som med stor sannolikhet redan är bosatta i Sverige. Det är inte omöjligt att direktutsänd statlig personal eller medföljande familjemedlemmar kommer att få del av det särskilda tandvårdsstödet. Sannolikheten för att regionernas kostnader för det särskilda tandvårdsstödet skulle öka av direktutsändning är emellertid mycket liten och kan rymmas inom befintliga anslag.

8.7.5 Den praktiska hanteringen av ej folkbokförda personers tillgång till hälso- och sjukvård och tandvård

Sjuk- och tandvårdsinrättningar har tillgång till folkbokföringsuppgifter genom direktåtkomst via Navet, Skatteverkets system för avisering av uppgifter i folkbokföringen till samhället. När regionernas ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård utökas att omfatta viss utsänd statlig personal som inte är folkbokförd kan sjukvårdsinrättningarna inte använda sig av uppgifter från folkbokföringen för att bedöma om personen har rätt till sjuk- eller tandvård, och det till vårdavgift. Den föreslagna utvidgningen av regionernas ansvar att erbjuda sjuk- och tandvård kommer att beröra få personer. Omständigheten att personen som söker vård inte är folkbokförd men kan uppvisa ett anställningsintyg som visar att personen är utsänd av Regeringskansliet eller Försvarmakten torde många gånger räcka för att visa att personen omfattas av bestämmelsen i 8 kap. 2 a § HSL respektive 5 b § TVL.

¹⁰⁵ Regionernas tandvårdsstöd, uppföljning av regionernas särskilda tandvårdsstöd år 2022, Sveriges kommuner och regioner, s. 26, <https://skr.se/download/18.5c9cbd4418b5b5136e625729/1698317986479/Regionernas-sarskilda-tandvardsstod-2022-reviderad2023-10-26.pdf>

De flesta av personerna som omfattas av regionernas utökade ansvar kommer att ha svenska personnummer, men det kan inte uteslutas att några har samordningsnummer som identitetsbeteckning. Uppgifter om familjeförhållanden kommer många gånger kunna hämtas ur folkbokföringen avseende make och barn. Det kommer dock inte gå att få information från folkbokföringen avseende alla familjemedlemmar.

Det ankommer på vårdgivaren att avgöra om den som söker vård med stöd av de nya bestämmelserna också omfattas av dessa. När en person som omfattas av de föreslagna bestämmelserna väl listat sig hos en fast vårdkontakt bör de praktiska problemen kring tillgången till sjukvård minska.

9 Uppehållstillstånd och medborgarskap för medföljare

Många av statens utsända har partners som inte är svenska medborgare. Detta är särskilt vanligt bland utsända inom utrikesförvaltningen. Dessa statsanställda påbörjar typiskt sett sin utlandskarriär i ung ålder och familjebildningen sker ofta under utlandsstationering. Utländska medföljare är föremål för olika typer av regeltillämpning på grund av avsaknaden av svenskt medborgarskap, vilket kan innebära olika svårigheter. Detta påverkar den anställde och i förlängningen också dennes arbetsgivare. Utredningen har fått i uppdrag att kartlägga och analysera processen för och möjligheterna till permanent uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap för medföljare.

9.1 Den rättsliga regleringen kring uppehållstillstånd och medborgarskap

I detta kapitel följer en kort redogörelse för den rättsliga regleringen kring uppehållstillstånd respektive svenskt medborgarskap. Framställningen berör de delar av regelverken som är relevant för utsänd statlig personals medföljande familjemedlemmar.

9.1.1 Uppehållstillstånd

Regleringen om uppehållstillstånd finns i utlänningslagen (2005:716), UtlL. Uppehållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige och kan vara tidsbegränsat eller permanent. Utlänningar som

ska visas i Sverige i mer än tre månader måste, med vissa undantag, ha uppehållstillstånd.¹⁰⁶

Vissa personkategorier får vistas i Sverige under längre tid än tre månader utan uppehållstillstånd, bland annat medborgare i de nordiska länderna och EES-medborgare med uppehållsrätt och deras familjemedlemmar. Som familjemedlemmar till EES-medborgare ses också familjemedlemmar till svenska medborgare som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet¹⁰⁷ och som återvänder till Sverige, om familjemedlemmen har anslutit sig till eller följt med när den svenska medborgaren utnyttjade rätten till fri rörlighet. En familjemedlem till en EES-medborgare som själv inte är EES-medborgare måste ansöka om uppehållskort senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige. Det gäller dock inte om personen har ett giltigt uppehållstillstånd eller inom tre månader från ankomsten till Sverige har ansökt om ett sådant tillstånd. Utlänningar som har visering för längre tid än tre månader behöver inte heller ha uppehållstillstånd för vistelsen.¹⁰⁸

Som huvudregel gäller att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet och att en ansökan om uppehållstillstånd inte får beviljas efter inresa. Detta gäller dock inte, bland annat, en ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning eller om det annars finns synnerliga skäl.¹⁰⁹ För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs att personen har för avsikt att bo i Sverige. En person som ska följa med en sambo eller make vid postering utomlands kommer vid tillämpningen av utlänningslagen typiskt sett inte att ses som bosatt i Sverige. En sådan person får i stället ansöka om uppehållstillstånd inför hemstationering.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Uppehållstillstånd kan beviljas på många grunder, bland annat på grund av anknytning. Tidsbegränsat uppehållstillstånd på två år kan

¹⁰⁶ 2 kap. 4 och 5 §§ UtL.

¹⁰⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

¹⁰⁸ 2 kap 8 b §, 3 a kap. 3, 4 och 10 §§ UtL.

¹⁰⁹ 5 kap. 18 § UtL.

beviljas för en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt i Sverige och för barn som har en förälder som är bosatt eller beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige.¹¹⁰ Därefter kan ett fortsatt uppehållstillstånd beviljas på ytterligare två år. En förutsättning för att beviljas uppehållstillstånd är att syftet är att bo i Sverige. Detta innebär att en person inte kan beviljas uppehållstillstånd om han eller hon avser att bo i ett annat land tillsammans med den utstationerade. Detta gäller även om den utstationerade och den sökande är folkbokförda i Sverige under utsändningen.

Ett uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtL kan också beviljas en utlänning som är sambo eller gift med en svensk medborgare som är bosatt utomlands. En förutsättning för detta är att den svenska medborgaren har manifesterat en konkret avsikt att bosätta sig i Sverige inom en nära framtid. Om en konkret avsikt att bosätta sig i Sverige kan anses manifesterad eller inte får bedömas i varje fall, men om utlandsvistelsen till sin karaktär är tidsbestämd genom till exempel tillfälligt arbete och den svenske medborgaren har en bostad i Sverige bör det i normalfallet vara tillräckligt för att påvisa en manifesterad och konkret avsikt att inom en nära framtid återvända till Sverige.¹¹¹

Försörjningskrav och krav på bostad

Uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtL får endast beviljas om anknytningspersonen kan försörja sig och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Detta krav gäller inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.¹¹² Enligt praxis anses bostadskravet uppfyllt om anknytningspersonen vid prövnings-tillfället faktiskt förfogar över en bostad under minst ett år framöver eller om det vid en prognos framstår som sannolikt att ett sådant boende är ordnat för i vart fall ett år framöver.¹¹³ Av Migrationsverkets föreskrifter om försörjningskravet vid anhörig-invandring framgår att kravet på bostad av tillräcklig storlek och

¹¹⁰ 5 kap 3 § och 3 g § andra stycket UtL.

¹¹¹ MIG 2007:36.

¹¹² 5 kap. 3 b § UtL

¹¹³ MIG 2011:16.

standard ska anses uppfyllt om anknytningspersonen senast när utlänningen anländer till Sverige förfogar över en bostad som han eller hon äger, hyr i första eller andra hand eller innehar med bostadsrätt. Bostaden ska ha en skälig standard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i den. En bostad för två vuxna utan barn ska ha minst ett rum och kök eller kokvrå och om barn ska bo i bostaden ska den ha flera rum. Två minderåriga barn kan dela sovrum.¹¹⁴

Försörjningsförmågan är uppfyllt om anknytningspersonens inkomster uppgår till det så kallade förbehållsbeloppet, vilket framgår av 7 kap. 5 § utsökningsbalken, under minst ett år framöver.¹¹⁵ Förbehållsbeloppet består av boendekostnaden plus ett normalbelopp, som fastställs varje år av Kronofogdemyndigheten och som innefattar alla vanliga levnadskostnader. 2024 års normalbelopp för makar eller jämställda är 10 061 kr. Undantag för försörjningskravet finns bland annat när anknytningspersonen är svensk medborgare.¹¹⁶

Permanent uppehållstillstånd

Huvudregeln är att uppehållstillstånd är tidsbegränsade. Permanent uppehållstillstånd kan beviljas om det finns grund för uppehållstillstånd och vissa särskilda krav är uppfyllda. För att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas måste utlänningen kunna försörja sig och det ska med hänsyn till förväntat levnadssätt inte råda tveksamhet om att permanent uppehållstillstånd bör beviljas.¹¹⁷

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får beviljas när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § och de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtL är uppfyllda.

¹¹⁴ MIGRFS 2022:8.

¹¹⁵ 4 kap. 4 d § utlänningsförordningen (2006:97) och MIG 2019:12.

¹¹⁶ 5 kap. 3 c § UtL.

¹¹⁷ 5 kap. 7 § UtL.

Återkallelse av permanent uppehållstillstånd

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige, om inte anmälan gjorts till Migrationsverket om att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen upphör.¹¹⁸ I sådana fall får uppehållstillståndet återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde.¹¹⁹

Av praxis framgår att utlänningens avsikt att vara varaktigt bosatt i Sverige är av avgörande betydelse för bedömningen av om bosättningen ska anses ha upphört. Att en person vistats så länge utanför landet att han eller hon har avregistrerats från folkbokföringen så som utflyttad¹²⁰ kan inte ensamt ligga till grund för återkallande, även om omständigheten väger tungt vid bedömningen av om bosättningen ska anses ha upphört. Omständigheter som rör personens anknytning till Sverige har också betydelse för bedömningen, till exempel om personen varit bosatt i Sverige under mycket lång tid och har bostad och familj kvar, samtidigt som avsikten att återvända till Sverige är mycket klart uttalad.¹²¹

9.1.2 Svenskt medborgarskap

Svenskt medborgarskap kan förvärfvas genom födsel, adoption, anmälan eller efter ansökan, så kallad naturalisation. En ansökan om svenskt medborgarskap kan beviljas om vissa förutsättningar är uppfyllda. Utlänningen ska ha styrkt sin identitet, fyllt 18 år, ha permanent uppehållstillstånd i Sverige, ha hemvist i landet sedan fem år¹²² och haft och förväntas ha ett hederligt levnadssätt (11 § lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap).

¹¹⁸ Av äldre förarbeten framgår att det är den faktiska bosättningen som ska bedömas, och att begreppets innebörd torde ha samma innebörd som folkbokföringens bosättningsbegrepp och att viss ledning kan hämtas ur folkbokföringen, som dock inte kan vara ensamt utslagsgivande, se Hemvistutredningen (SOU 1976:39) s. 230.

¹¹⁹ 7 kap. 7 § UtL.

¹²⁰ Personer som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen. Detta gäller dock inte statligt utsänd personal eller deras medföljande familjemedlemmar (20 § FOL).

¹²¹ MIG 2014:6 och MIG 2021:2.

¹²² Längden på hemvisten skiljer sig åt mellan olika personkategorier. För nordiska medborgare gäller två år, för flyktingar och statslösa gäller fyra år.

Det föreligger inte någon absolut rätt att erhålla svenskt medborgarskap genom naturalisation även om sökanden uppfyller kraven. Beslutsmyndigheten har en diskretionär prövningsrätt att inom ramen för en rimlig tolkning av medborgarskapslagstiftningen avgöra om en person bör beviljas medborgarskap eller inte.¹²³

Dispens från kraven i 11 § lagen om svenskt medborgarskap

Om sökanden tidigare varit svensk medborgare, är sambo eller gift med en svensk medborgare eller om det annars finns särskilda skäl till det kan han eller hon beviljas svenskt medborgarskap även om kraven i 11 § lagen om svenskt medborgarskap inte är uppfyllda.¹²⁴

Enligt praxis kan en person som uppfyllde kraven för svenskt medborgarskap men som därefter flyttat med en sambo eller make, som är svenska medborgare, på statlig utsändning och därför fått sitt permanenta uppehållstillstånd återkallat, trots detta beviljas svenskt medborgarskap.

Vid tillämpningen av dispens för den som är sambo eller gift med en svensk medborgare är praxis att en utomnordisk medborgare som är gift eller sambo med en svensk medborgare normalt sett kan beviljas svenskt medborgarskap efter tre års hemvist, om äktenskapet eller samboendet har varat i två år.

Dispensen från hemvistkrav på grund av särskilda skäl kan lämnas i en rad olika situationer, till exempel av humanitära skäl, på grund av sökandens behov av medborgarskap, för anställda på svenskt fartyg och till framstående idrottare.

Full dispens

Enligt praxis kan full dispens från hemvistkravet för naturalisation ges den som är gift med en svensk medborgare och bosatt i utlandet, men inte i det land där han eller hon är medborgare. Som utgångspunkt ska äktenskapet ha varat i minst tio år, den så kallade 10-årsdispensen. För att full dispens ska kunna medges är också makarnas anknytning till och samhörighet med Sverige avgörande. Vid bedömningen av samhörigheten med Sverige spelar bland annat

¹²³ Prop. 1975/76:136 s. 34 och prop. 1997/98:178 s. 6.

¹²⁴ 12 § lagen om svenskt medborgarskap.

besök i landet, anställning vid svensk utlandsmyndighet eller svenskt företag i utlandet, kunskaper i svenska språket och sökandens behov av svenskt medborgarskap roll. Om anknytningen till Sverige är särskilt stark och sökandens behov av svenskt medborgarskap stort kan full dispens beviljas även om äktenskapet inte varat i tio år. Däremot är inte endast den omständighet att ett äktenskap varat i tio år tillräckligt för full dispens.¹²⁵

Hemvistkravet

En utlänning som kommer till Sverige för att bosätta sig här räknas ha haft hemvist här från den tidpunkt då personen ansökte om uppehållstillstånd för bosättning, om ansökan beviljas. Hemvisten måste varit obruten under hela den tid som krävs för att personen ska kunna naturaliseras. Hemvist på en viss ort föreligger om denna med hänsyn till varaktigheten och omständigheterna i övrigt måste anses som stadigvarande. Hemvisttiden bör inte anses bruten om inte sökanden antingen tagit hemvist i annat land eller på annat sätt gett upp hemvistet i Sverige. Hänsyn ska därvid tas till sökandens avsikt.¹²⁶ När en familjemedlem följer med vid utsändning till svensk beskickning eller liknande utomlands anses hemvisten inte bruten, men tiden utomlands räknas inte med i beräkningen för hemvisttid.¹²⁷

Det krävs inte att sökanden har befunnit sig i Sverige under hela hemvisttiden. Sedvanliga semesterresor, kortare släktbesök eller liknande besök i utlandet bryter inte hemvistet och påverkar heller inte beräkningen av hemvisttiden. Utlandsvistelser av annat slag bör bedömas mot bakgrunden av att en person normalt anses ha hemvist på den ort där han eller hon bor och har för avsikt att stanna. Längre utlandsvistelser som i och för sig inte bryter hemvistet ska normalt avräknas vid beräkning av hemvisttiden.¹²⁸ Migrationsöverdomstolen har bedömt att den tid som en utsändning pågår ska avräknas hemvisttiden.¹²⁹

¹²⁵ Sandesjö & Björk, Medborgarskapslagen med kommentar (12 februari 2024, version 4D, JUNO), kommentar till 12 § första stycket 2 och MIG 2011:8.

¹²⁶ Prop. 1999/00:147 s. 47.

¹²⁷ MIG 2023:2.

¹²⁸ MIG 2007:28.

¹²⁹ MIG 2023:2

MIG 2023:2

Migrationsöverdomstolen har avgjort ett mål som rörde frågan om naturalisation för en sambo till en utsänd diplomat. Sökanden hade beviljats uppehållstillstånd i november 2017 och permanent uppehållstillstånd i februari 2020. Ansökan om svenskt medborgarskap gjordes i september 2021. Sedan januari 2018 hade sökanden varit folkbokförd tillsammans med sin sambo och de hade bott tillsammans sedan dess. Sedan november 2019 hade sökanden vistats utanför Sverige.

Migrationsöverdomstolen prövade först om sökanden, trots att hon var medföljande vid utsändning utomlands, uppfyllde hemvistkravet. Migrationsöverdomstolen konstaterade att omständigheten att personer som omfattas av regler om immunitet och privilegier inte betraktas som bosatta i tjänstgöringslandet inte innebär att sökanden under tiden utomlands kunde sägas ha sådan faktiskt hemvist i Sverige som krävs enligt medborgarskapslagens bestämmelser. Inte heller hennes avsikt att återvända till Sverige när posteringen var över innebar att hon skulle anses ha faktisk hemvist i Sverige. Migrationsöverdomstolen konstaterade att sökanden inte hade uppfyllt kravet om fem års hemvist i Sverige.

Migrationsöverdomstolen gick sedan över till att pröva om sökanden skulle medges dispens från hemvistkravet med stöd av 12 § första stycket 2 medborgarskapslagen, eftersom hon var sambo med en svensk medborgare. Migrationsöverdomstolen konstaterade att sambor enligt praxis beviljades medborgarskap efter tre års hemvist om samboförhållandet varat i minst två år och att tanken bakom detta är att personer som är gifta eller sambo med svenska medborgare får anses ha bättre förutsättningar än andra utlänningar att komma in i det svenska samhället. Eftersom sökandens hemvisttid endast uppgick till ett år och tio månader var det inte fråga om att kunna medge dispens från kravet på hemvist i Sverige sedan fem år. Sökanden hade som övriga omständigheter för dispens fört fram att sambon arbetade vid en svensk beskickning utomlands, att de avsåg återvända till Sverige efter utlandsvistelsens slut, att hon studerade svenska för att snabbare komma in i samhället och att hon var delägare i ett fritidshus i Sverige. Migrationsöverdomstolen ansåg inte att dessa omständigheter var tillräckliga för att medge dispens från kravet på fem års hemvisttid.

Sökanden uppfyllde därför inte förutsättningarna för förvärv av svenskt medborgarskap.

9.2 Pågående utredningar med mera i fråga om uppehållstillstånd och medborgarskap

Inom Regeringskansliet pågår bland annat följande utredningar som berör frågor om uppehållstillstånd och medborgarskap.

- Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap (Dir 2023:129)
- Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (Dir 2023:158)

Migrationsverket har i regleringsbrevet för år 2024 getts i uppdrag att analysera och ta fram förslag på hur ett nytt och mer ändamålsenligt arbetssätt, som innebär en spårindelning i anknytningsärenden som utgår från ärendens beskaffenhet, kan införas. Migrationsverket ska särskilt arbeta för att handläggningstiderna för utlandssvenskar med familj som vill flytta till Sverige ska kortas avsevärt. Uppdraget ska slutredovisas senast den 9 september 2024.

9.3 Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och medborgarskap

Migrationsverket är den myndighet som handlägger och beslutar i ärenden om uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap.

Ärenden om uppehållstillstånd handläggs av hela organisationen. Personal vid utlandsmyndigheterna genomför kontroll av handlingar och intervju med sökanden, därefter är processen i huvudsak skriftlig. Migrationsverket har inte haft något särskilt snabbspår för utsänd statlig personals familjemedlemmar men Migrationsverkets uppdrag om spårindelning för utlandssvenskars familjemedlemmar omfattar även familjemedlemmar till utsänd statlig personal.¹³⁰ Redan nu har Migrationsverket genomfört vissa förändringar i prioritet kopplat till återvändande utlandssvenskars

¹³⁰ Se avsnitt 9.2.

familjemedlemmar. Personer från viseringsfria länder, som har ett etablerat förhållande med en svensk medborgare, prioriteras i handläggningen. När Migrationsverket slutredovisat sitt uppdrag om spårindelning för utlandssvenskars familjemedlemmar är förhoppningen att det ska finnas tidsmål för dessa ärendens handläggningstid.

Migrationsverket prioriterar numera ärenden om återkallelse av tillstånd, till exempel återkallelse av permanent uppehållstillstånd avseende personer som flyttat från Sverige. Migrationsverket utvecklar för närvarande processer för återkallelseärenden. Organisationen ses över och särskilda enheter för återkallelseärenden har skapats.

Ärenden om svenskt medborgarskap handläggs av enheter i Norrköping och i Göteborg. Ärenden där det är fråga om 10-årsdispens handläggs bara i Norrköping. Dessa ärenden handläggs av en särskild personalkategori som också handlägger vissa andra specialärenden. Handläggningstiden för ärenden om medborgarskap är för närvarande upp mot fyra år. Ärenden där det är fråga om 10-årsdispens har en handläggningstid om ungefär två år. I medborgarskapsärenden finns det dock en screeningsprocess som är tänkt att identifiera ärenden som uppskattas gå snabbt att besluta i, både avslag och bifall. Detta innebär att handläggningstiden för medborgarskapsärenden som är klara för beslut redan vid ansökan, och alltså inte kräver någon komplettering, kan gå avsevärt snabbare. Handläggningstiden i dessa fall är från tre månader.

9.4 Enkätundersökning gällande medföljande som inte är svenska medborgare

Utredningen har genomfört en undersökning i syfte att kartlägga hur många statligt utsända som har sambo eller make som inte är svenska medborgare.

Enkäten har skickats till utsänd personal vid utlandsmyndigheterna. Personerna som tillfrågats är anställda av Regeringskansliet, Sida eller andra myndigheter. Enkäten skickades till 768 personer. 595 personer besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens om ungefär 77,5 procent. Av utredningens kartläggning har det visat sig att det främst är anställda vid

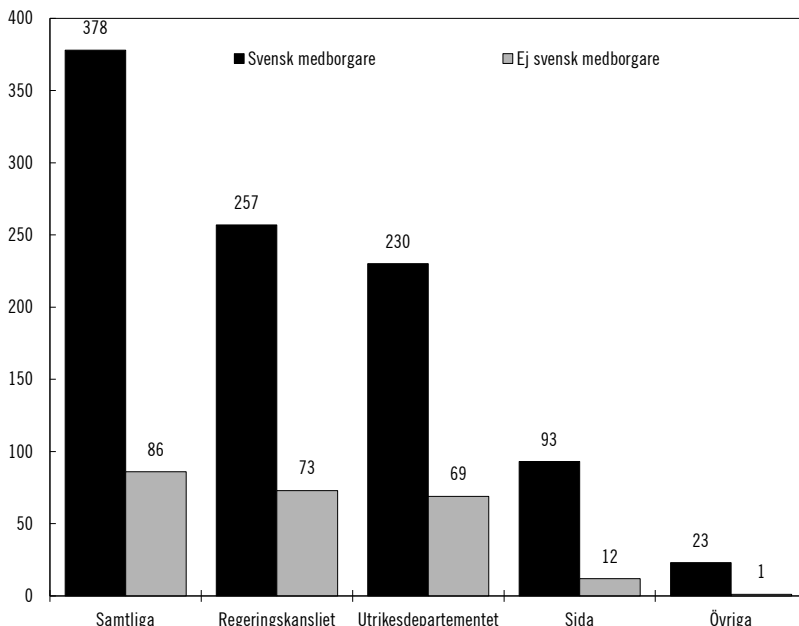
Regeringskansliet och Sida som upplever problem på grund av att medföljare inte är svensk medborgare och utredningen har begränsat enkäten att omfatta endast utsända på utlandsmyndigheterna. En beskrivning av hur enkäten genomfördes samt resultaten av denna finns i bilaga 2.

Av dem som besvarade enkätundersökningen angav 86 personer att de har en sambo eller make som inte är svenska medborgare, vilket är ungefär 14 procent.

Av dem som besvarade enkäten angav ungefär 17 procent av utsända från Regeringskansliet i stort, och ungefär 18 procent av utsända från Utrikesdepartementet, att de har en sambo eller make som inte är svensk medborgare.

Av utsänd personal från Regeringskansliet exklusive Utrikesdepartementet, samt utsänd personal från Sida, som besvarat enkäten och har knappt tio respektive åtta procent angett att de har en partner som inte är svensk medborgare. Endast tre procent av utsänd personal från andra myndigheter än Regeringskansliet och Sida som har besvarat enkäten har uppgett sig ha sambo eller make som inte är svensk medborgare.

Figur 10.1 Medföljares medborgarskap fördelat på utsändande arbetsgivare
Avser medföljare vid utlandsmyndigheterna



Uppgifterna kommer från enkätundersökning om medföljare, se bilaga 2.

Slutsatser angående antalet medföljare som inte är svenska medborgare

Det kan konstateras att drygt var sjätte av Regeringskansliets utsända till en utlandsmyndighet har en sambo eller make som inte är svensk medborgare.¹³¹ Av dessa är drygt hälften medborgare i länder utanför EU och Norden.

18 procent av de utsända från Utrikesdepartementet som besvarat enkäten har en make eller sambo som inte är svensk medborgare. Om enkätens resultat från utsända från Utrikesdepartementet appliceras på både utsänd och hemmastationerad personal vid Utrikesdepartementet¹³² kan det antas att ungefär 180 anställda har en sambo eller make som inte är svensk medborgare, varav 100 är medborgare i ett land utanför Norden och EU.

¹³¹ 424 av de som besvarade enkäten uppgav att de arbetade på en utlandsmyndighet och var anställda av Regeringskansliet. 73 av dessa uppgav att deras sambo eller make inte var svensk medborgare.

¹³² Vid tidpunkten för enkätundersökningen rörde det sig om drygt 1 000 personer.

Enkät svar - utsändas upplevelser av problem kopplat till medföljares medborgarskap

Ungefär 40 procent av dem som angett att deras sambo eller make inte är svensk medborgare har uppgett att viljan att stationeras utomlands påverkas av nuvarande hemvistkrav för svenskt medborgarskap. Två tredjedelar av de utsända som besvarat enkäten och som har sambo eller make som inte är svensk medborgare har uppgett att de upplevt problem i sin anställning eller vid utförandet av sitt yrke, som har samband med att sambon eller maken inte är svensk medborgare. Respondenterna har fått möjlighet att förklara vad problemen har bestått i.

Ett vanligt förekommande svar är att den anställde och dess partner upplever en otrygghet på grund av att partnern behöver ansöka om uppehållstillstånd, på grund av Migrationsverkets handläggningstid och på grund av att det finns en osäkerhet kring om partnern kommer att beviljas tillstånd. Det uppges vara tidsödande att hantera ansökningsprocesser och många upplever en osäkerhet i förhållande till vilka regler som gäller för uppehållstillstånd och permanent uppehållstillstånd. Avsaknad av uppehållstillstånd, eller behovet av förnyelse av tillstånd, påverkar den utsändes möjlighet att hemstationeras eller att sändas ut på nya uppdrag. Många har också svarat att de anser att det är svårt att navigera i processerna hos Migrationsverket, som ofta har lång handläggningstid, och att de har intrycket att handläggarna inte alltid tillräckligt väl känner till förutsättningarna för statlig personals utsändning.

Utsända som upplevt problem kopplat till att sambo eller make inte har svenskt medborgarskap har också berättat om en otrygghet i förhållande till säkerhetsfrågor. Det uppges vara oklart vad som händer med en medföljare som inte är svensk medborgare om den utsände måste återvända till Sverige på grund av oroligheter, naturkatastrofer eller på grund av att den anställde förklarats *persona non grata*.

Ett flertal respondenter har uppgett att det kan vara problematiskt för en medföljare som inte är svensk medborgare att få diplomatisk status i stationeringslandet och att det inte är lämpligt att sändas ut till länder där det behövs diplomatisk status för en säker vistelse. Bristen på diplomatisk status kan orsaka andra svårigheter

av mer praktisk natur, till exempel kan det innebära begränsningar i att äga eller köra ett diplomatregistrerat fordon och det kan försvåra gränskontroller vid resor. Detta är i grunden ett resultat av andra länders tillämpning.

Slutligen uppger många respondenter att de upplever brister i stödet från arbetsgivaren i frågor som har med medföljare att göra. Många önskar att information och utbildningar om utsändning fanns tillgänglig på engelska, att arbetsgivaren stöttar i processer kring uppehållstillstånd och medborgarskap och att arbetsgivaren visar förståelse för de svårigheter som det innebär att ha en medföljare som inte är svensk medborgare.

Det kan noteras att några respondenter uppgett att deras sambo eller make inte har något intresse av att bli svensk medborgare.

Slutsatser angående hur arbetsgivaren påverkas av problem kopplat till uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap

Utredningens bedömning: En stor grupp av utsända inom utrikesförvaltningen har medföljare som inte är svenska medborgare. En majoritet av dessa upplever problem kopplat till medföljarens medborgarskap som också påverkar anställningen. En stor andel upplever också att hemvistkravet för svenskt medborgarskap påverkar viljan att stationeras utomlands. Detta kan i förlängningen innebära svårigheter för arbetsgivaren att bemanna utlandstjänster.

En övervägande majoritet av den del av personalen inom utrikesförvaltningen som har en make eller sambo som inte har svenskt medborgarskap upplever problem i sin anställning kopplat till detta. Bland annat påverkas möjligheten att tacka ja till ett oväntat erbjudande om hemstationering av möjligheten för medföljande sambo eller make att få uppehållstillstånd inför flytten hem till Sverige. Den anställdes vilja att tacka ja till en utlandspostering kan också påverkas av om sambo eller make har behov av att samla hemvisttid inför förvärv av svenskt medborgarskap. Flera utsända har berättat att de överväger att inte ta en utlandstjänst innan maken eller sambon fått tillräcklig hemvisttid för svenskt medborgarskap. Båda dessa situationer kan leda till bemanningsproblem för den statliga arbetsgivaren.

Under rådande säkerhetspolitiska läge, med de krav som ställs på relevant närvaro för svenska staten utomlands, kan det innebära problem för arbetsgivaren om personal inte kan eller vill stationeras där de som mest behövs. Utredningen anser att den statliga närvaron utomlands riskerar att förlora i flexibilitet om medföljare inte i en snabb och smidig process kan få uppehållstillstånd eller medborgarskap, så som behövs för en effektiv bemanning av statlig närvaro utomlands. En förväntad snabbare hantering hos Migrationsverket av ärenden om uppehållstillstånd kan tänkas bidra till en smidigare förflyttning mellan utsändning och tjänstgöring i

Sverige för utsända med familjemedlemmar som behöver uppehållstillstånd i Sverige.

Särskilt för Utrikesdepartementet

Utredningens rekommendation: Utrikesdepartementet rekommenderas att ta fram en rutin för hantering av medföljare med annat medborgarskap än svenskt vid kris eller hastig hemstationering, som bör gälla alla medföljare vid utlandsmyndigheterna.

Under utredningens kartläggningsarbete har framkommit att många utsända med medföljare som inte är svenska medborgare känner en oro för vad som händer med medföljaren om det skulle uppstå en situation som leder till hastig hemstationering. Exempel på sådana situationer är allvarlig sjukdom eller dödsfall, evakuering på grund av naturkatastrofer, oroligheter och krig eller om den utsände förklaras *persona non grata*. De flesta statliga utsända med medföljare som är annat än svenska medborgare är utsända från Utrikesdepartementet.

Medföljare som har EU- medborgarskap eller som är en nordisk medborgare kan enkelt resa in i Sverige. De behöver inte uppehållstillstånd i Sverige för vistelser överstigande tre månader. Medföljare med medborgarskap i tredje land kan behöva uppehållstillstånd inför inresa i Sverige. Sådana medföljare som inte tidigare har haft uppehållstillstånd i Sverige måste, annat än vid särskilda skäl, ansöka om och beviljas sådant innan flyttning till Sverige, om den utsände är stationerad utanför EU/EES. Beroende på vilket medborgarskap medföljaren har kan alltså processen för flytten till Sverige se olika ut.

Utredningen anser att Utrikesdepartementet bör ta fram en rutin för hur de ska gå till väga vid en händelse av hastig hemstationering av utsända med medföljare som inte är svenska medborgare. Rutinen bör bland annat beröra hur kontakt ska tas med relevanta myndigheter, till exempel Migrationsverket, och av vem.

Det är liten risk för att en situation som kräver snabb hemstationering uppstår och utredningen har inte någon uppgift om något fall under senare år. Även om förhoppningen är att det heller

inte ska behöva bli aktuellt i framtiden finns det anledning att se över hur situationen ska hanteras av arbetsgivaren. Detta skulle enligt utredningens mening kunna vara betydelsefullt för de anställda som känner en oro för vad som kan hända vid en händelse av kris.

10 Sociala trygghetssystem avseende hälso- och sjukvård för utsända och medföljande familjemedlemmar inom Europa

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga hur de praktiska problemen för statligt utsända, och deras familjemedlemmar, som är stationerade i EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket¹³³ kan se ut i fråga om hälso- och sjukvård i stationeringslandet samt omfattningen av problemen. Utredningen ska också utifrån gällande rätt belysa vad som gäller för rätten till vård och ersättning för vård inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket.

Ungefär 500 personer är statligt utsända enligt URA- eller UVA-avtalet till olika länder inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. Dessa personer åtföljs av uppskattningsvis 700 familjemedlemmar.¹³⁴ Mer än hälften av dessa utsända är anställda av Regeringskansliet. Andra arbetsgivare med många utsända inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket är Sida, Folke Bernadotteakademin, Polismyndigheten, Business Sweden, Skolverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Det finns också flera myndigheter som har ett fåtal utsända till området, till exempel Kriminalvården, Domstolsverket och Kustbevakningen. De utsända och deras medföljande familjemedlemmars behov av hälso- och sjukvård på stationeringsorten under utsändningen varierar beroende på vilket kollektivavtal som gäller och beroende på

¹³³ Förenade Kungariket är en kortare version av det formella namnet Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och används som benämning för landet i denna promemoria.

¹³⁴ Det finns begränsad samlad kännedom om utsändas familjeförhållanden. Utredningen har uppskattat hur många familjemedlemmar som kan antas vara medföljande inom det geografiska området baserat på resultatet av den enkätundersökning (bilaga 2) som gjorts bland utsända till utlandsmyndigheter i området och på uppgifter från andra utsändande myndigheter.

förutsättningarna på stationeringsorten. Vissa är hänvisade till Sverige för att söka sjukvård, andra har tillgång till hälso- och sjukvård på stationeringsorten.

10.1 Förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen

Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordningen av de sociala trygghetssystemen samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning 883/2004 (härefter samordningsbestämmelserna) syftar till att samordna de sociala trygghetssystemen i EU/EES och Schweiz. Samordningsbestämmelserna fastställer också vilket lands sociala trygghetslagstiftning som ska vara tillämplig för en person. Samordningsbestämmelserna syftar inte till att skapa något enhetligt europeiskt socialt trygghetssystem,¹³⁵ dvs. det rör sig inte om harmonisering, utan om koordinering av medlemsstaternas system för social trygghet. Det är alltså upp till varje medlemsstat att organisera och utforma sina egna sociala trygghetssystem.

Samordningsbestämmelserna omfattar alla medborgare i en medlemsstat, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en medlemsstat, samt efterlevande till personer som omfattats av lagstiftningen i en medlemsstat.¹³⁶ Samordningsbestämmelserna är tillämpliga vid gränsöverskridande situationer.

Bestämmelser som rör Förenade kungariket

Förenade kungariket lämnade EU den 1 februari 2020. EU och Förenade kungariket har ingått ett utträdesavtal som gällde till 31 december 2020. Från den 1 januari 2021 gäller ett handels- och samarbetsavtal med protokoll mellan EU och Förenade

¹³⁵ C-562/10 *Kommission v. Tyskland*, punkten 57.

¹³⁶ Artikel 2 i förordning (EG) nr 883/2004.

kungariket.¹³⁷ Dessa rättsakter ger i stor utsträckning motsvarande rättigheter som samordningsbestämmelserna.

10.1.1 Tillämpningsområdet för samordningsbestämmelserna

Samordningsbestämmelserna inbegriper ett antal grenar av den sociala tryggheten, till exempel familjeförmåner, förmåner vid ålderdom, förmåner vid arbetslöshet och förmåner vid sjukdom.¹³⁸ Med förmåner vid sjukdom avses både så kallade vårdförmåner, det vill säga bland annat hälso- och sjukvård, och kontantförmåner vid sjukdom, som den svenska sjukpenningen.¹³⁹

10.1.2 Bestämmelser om tillämplig lagstiftning

Enligt samordningsbestämmelserna gäller principen om ett lands lagstiftning. Syftet med bestämmelserna är att en person varken ska omfattas av flera länders lagstiftning, och därmed tvingas att betala socialavgifter i flera länder samtidigt, eller befinna sig i en situation där inget lands sociala trygghetslagstiftning är tillämplig. En annan central princip är den om *lex loci laboris*. Principen innebär att den som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare ska omfattas av arbetsstatens lagstiftning.¹⁴⁰ En offentligt anställd person omfattas dock av lagstiftningen i den medlemsstat till vilken den förvaltning som sysselsätter denne hör.¹⁴¹ Personer som inte arbetar omfattas i huvudsak av bosättningslandet lagstiftning.¹⁴² Reglerna om tillämplig lagstiftning tillämpas individuellt för respektive person. Den medlemsstat som pekats ut av en lagvalsregel kallas i samordningsbestämmelserna för behörig medlemsstat.

¹³⁷ Avtal om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å enda sidan, och förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan.

¹³⁸ Artikel 3 i förordning (EG) nr 883/2004.

¹³⁹ C-466/04, *Acereda Herrera*, punkt 33.

¹⁴⁰ Artikel 11.3 a i förordning (EG) nr 883/2004.

¹⁴¹ Artikel 11.3 b i förordning (EG) nr 883/2004.

¹⁴² Artikel 11.2. e i förordning (EG) nr 883/2004.

10.1.3 Tillgången till vårdförmåner

En försäkrad person och dennes familjemedlemmar som vistas tillfälligt i en annan medlemsstat har rätt till de vårdförmåner som av medicinska skäl blir nödvändiga under vistelsen med beaktande av förmånens karaktär och vistelsens förväntade längd.¹⁴³ Förmånerna ska lämnas i enlighet med den lagstiftning som vistelseorten tillämpar, exempelvis i enlighet med de patientavgifter som den medlemsstaten använder sig av. Som intyg på att personen har rätt till förmånerna används det europeiska sjukförsäkringskortet, vilket utfärdas av den behöriga medlemsstaten.¹⁴⁴

Försäkrade personer eller deras familjemedlemmar, som är bosatta i en annan medlemsstat än i den behöriga medlemsstaten, har dock rätt att för den behöriga medlemsstatens räkning få tillgång till vårdförmåner i bosättningsmedlemsstaten, i enlighet med det landets lagstiftning, som om de vore försäkrade där.¹⁴⁵ De har alltså inte enbart rätt till nödvändig vård, utan all hälso- och sjukvård som en försäkrad person i den aktuella medlemsstaten har rätt till. Intyg S1 utfärdas av den behöriga medlemsstaten och används som intyg för denna rätt. Vanligen har dessa personer även rätt till vårdförmåner under vistelse i den behöriga medlemsstaten.¹⁴⁶ Dessa personer har med andra ord oftast tillgång till två medlemsstaters hälso- och sjukvårdssystem.

Den kostnad som utöver aktuell patientavgift uppstått för den hälso- och sjukvård som har lämnats regleras direkt mellan medlemsstaternas behöriga institutioner.¹⁴⁷ Om personen inte kan visa upp ett intyg som visar att han eller hon är försäkrad för vårdförmåner, till exempel det europeiska sjukförsäkringskortet, får personen vanligen betala hela kostnaden själv och söka ersättning från den behöriga medlemsstaten i efterhand.

En försäkrad person kan också få tillstånd av den behöriga medlemsstaten att för denna medlemsstats räkning resa till en annan medlemsstat och få vårdförmåner där, så kallad planerad vård.¹⁴⁸ Planerad vård kan lämnas antingen med stöd av

¹⁴³ Artikel 19 i förordning (EG) nr 883/2004.

¹⁴⁴ Detta kort benämns ibland blått kort, EU-kort eller EHIC.

¹⁴⁵ Artikel 17 i förordning (EG) nr 883/2004.

¹⁴⁶ Artikel 18 i förordning (EG) nr 883/2004.

¹⁴⁷ Artikel 35 i förordning (EG) nr 883/2004.

¹⁴⁸ Artikel 20 i förordning (EG) nr 883/2004.

samordningsbestämmelserna eller med stöd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård, som har införlivats i svensk rätt genom lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

10.1.4 Bosättningsbegreppet enligt samordningsbestämmelserna

Samordningsbestämmelserna skiljer mellan *bosättning* och *vistelse*. Med bosättning avses den ort där en person är stadigvarande bosatt och med vistelse avses tillfällig bosättning.¹⁴⁹ Bosättningsbegreppet har således en unionsrättslig innebörd.¹⁵⁰ Om två eller flera medlemsstater har skilda uppfattningar när det gäller att fastställa bosättningsorten för en person, ska dessa institutioner i samförstånd fastställa var personen har sina huvudsakliga intressen, på grundval av en samlad bedömning av alla tillgängliga uppgifter om relevanta fakta, vilket skulle kunna omfatta följande:

- a) Vistelsens varaktighet och kontinuitet på de berörda medlemsstaternas territorier.
- b) Personens situation, inbegripet:
 - Verksamhetens art och särskilda karaktär, särskilt platsen där verksamheten vanligtvis utövas, verksamhetens stadigvarande karaktär och ett anställningsavtals varaktighet.
 - Personens familjesituation och personens familjeband.
 - Utövandet av oavlönad verksamhet.
 - När det gäller studerande, deras inkomstkälla.
 - Personens bostadsförhållanden, särskilt huruvida bostaden har permanent karaktär.
 - Den medlemsstat där personen anses vara bosatt för skatteändamål.

¹⁴⁹ Artikel 1.1 j och k i förordning (EG) nr 883/2004.

¹⁵⁰ C-90/97, *Swaddling*, punkten 28.

Om de berörda institutionerna efter övervägande av olika kriterier som grundar sig på relevanta fakta enligt ovan, inte kan komma överens, ska den berörda personens avsikt såsom den framgår av sådana fakta och omständigheter, särskilt skälen till att personen har flyttat, anses vara avgörande för fastställandet av den faktiska bosättningsorten.¹⁵¹ Skälen till att personen har flyttat är här av särskild vikt. Det är inte tillräckligt att en person anser sig eller vill vara bosatt på en viss ort, utan det måste styrkas av faktisk bevisning som bara kan beaktas om den stöds av objektiva fakta och omständigheter.¹⁵²

Omständigheterna av betydelse för fastställande av en persons bosättning har inte alltid samma vikt eller betydelse. Det råder inte heller någon hierarki mellan dem. Det finns inte något snabbt eller enkelt kriterium som kan ses som avgörande för fastställande av bosättning, utan varje enskilt fall måste bedömas med utgångspunkt i de individuella förhållandena, på grundval av en övergripande bedömning av alla relevanta omständigheter.¹⁵³

EU-domstolen har exempelvis i ett fall konstaterat att en person som insjuknade på semesterresa till en annan medlemsstat och kom att stanna kvar där i elva år, inte av personligt val utan på grund av sitt sjukdomstillstånd, inte skulle ses som bosatt i den mottagande medlemsstaten eftersom personen hade varaktigt centrum för sina levnadsintressen i den ursprungliga medlemsstaten.¹⁵⁴ Domstolen konstaterade bl.a. att "[e]nbart det förhållandet att unionsmedborgaren har stannat kvar i den andra medlemsstaten under en längre period [...] inte i sig och som sådant [är] tillräckligt för att anse att han eller hon är bosatt i den staten."

I och med att det enbart finns ett bosättningsbegrepp i samordningsbestämmelserna ska bedömningen göras på samma sätt, oavsett vilken artikel som tillämpas, exempelvis oavsett om situationen rör bedömningen av tillämplig lagstiftning enligt 11.3.e i förordning (EG) nr 883/2004,¹⁵⁵ eller om personen anses bosatt i en

¹⁵¹ Artikel 11 i tillämpningsförordningen.

¹⁵² Praktisk vägledning: Lagstiftningen som gäller för anställda i EU, EES och Schweiz, Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen, s. 41.

¹⁵³ Praktisk vägledning: Lagstiftningen som gäller för anställda i EU, EES och Schweiz, Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen, s. 44.

¹⁵⁴ C-255/13.

¹⁵⁵ Läs om denna bestämmelse i avsnitt 10.1.2 ovan.

annan medlemsstat än den behöriga, enligt artikel 17 i förordning (EG) nr 883/2004¹⁵⁶.

Mot bakgrund av den individuella bedömning som måste göras i varje enskilt fall, utifrån de, för den aktuella personen relevanta omständigheterna, går det inte att uttala sig på ett generellt sätt om bosättningsbedömningen.

10.1.5 Situationen för utsänd statlig personal

Offentligt anställd personal omfattas av artikel 11.3.b i förordning (EG) nr 883/2004. Enligt denna bestämmelse omfattas en offentligt anställd person av lagstiftningen i den medlemsstat till vilken den förvaltning som sysselsätter denne hör. Det innebär till exempel att en av svenska staten anställd person som under några år arbetar på en svensk ambassad i en medlemsstat i EU/EES eller i Schweiz omfattas av svensk social trygghet, trots att han eller hon *de facto* arbetar i en annan medlemsstat. Denna person anses alltså, vid tillämpningen av samordningsbestämmelserna, inte utsänd, utan anses arbeta i Sverige oavsett var arbetet faktiskt utförs. Under förutsättning att denna person anses bosatt i en annan medlemsstat än i Sverige ska personen, enligt artikel 17 i förordning (EG) nr 883/2004, få vårdförmåner i bosättningslandet på Sveriges bekostnad. Enligt artikel 18 har personen även rätt till vårdförmåner när han eller hon vistas i Sverige. Enligt artikel 19 har han eller hon därutöver rätt till nödvändig vård vid tillfällig vistelse i ett annat land än i bosättningslandet eller i behörig medlemsstat, i det här fallet Sverige.

För att en person ska ha rätt till hälso- och sjukvård på det sätt som föreskrivs i artikel 17 i förordning (EG) nr 883/2004 måste han eller hon alltså bedömas vara bosatt i en annan medlemsstat än Sverige. Om en person enbart anses vistas i den andra medlemsstaten kan enbart nödvändig vård beviljas, och om personen anses bosatt i Sverige så anses han eller hon inte befinna i en gränsöverskridande situation. För att bedöma var personen kan anses bosatt gäller vad som framgår ovan i avsnitt 10.1.4.

¹⁵⁶ Läs om denna bestämmelse i avsnitt 10.1.3 ovan.

10.1.6 Situationen för medföljande familjemedlemmar

Liksom för statligt anställda personer behöver först fastställas vilken medlemsstats sociala trygghetslagstiftning som ska gälla för de medföljande familjemedlemmarna. Detta görs alltså individuellt för varje person och har inte att göra med om personen är en medföljande familjemedlem eller inte. Vilken artikel i förordning (EG) nr 883/2004 som ska tillämpas beror på vilken situation som personen befinner sig i. Om han eller hon exempelvis arbetar som anställd utan att vara offentligt anställd ska bedömningen i första hand göras i enlighet med artikel 11.3.a. Om personen inte arbetar blir normalt artikel 11.3.e tillämplig, dvs. bedömningen ska göras utifrån var personen är bosatt.

Resultatet av denna bedömning har betydelse för samtliga sakområden,¹⁵⁷ inklusive förmåner vid sjukdom och därmed även för vårdförmåner. En person som arbetar som anställd ska exempelvis i enlighet med artikel 11.3.a i förordning (EG) nr 883/2004 omfattas av den sociala trygghetslagstiftningen i den medlemsstat där arbetet utförs. Till skillnad från offentligt anställda, som alltid omfattas av samma lagstiftning, har det i det här fallet betydelse var arbetet utförs. Om det till exempel utförs i den medlemsstat där den statligt anställde personen i praktiken utför sitt arbete, ska den medföljande omfattas av det landets lagstiftning. Denna person har en självständig rätt till vårdförmåner i den medlemsstat som arbetet utförs i, och omfattas även i övrigt av det landets lagstiftning avseende till exempel sjukförsäkring, föräldraförsäkring eller pensionsförsäkring. Personen har i det fallet ingen härledd rätt till vårdförmåner i en annan medlemsstat, genom artikel 18 i förordning (EG) nr 883/2004. Det beror på att en självständig rätt har prioritet före en härledd rätt, såtillvida den inte grundar sig på bosättning.¹⁵⁸ Om denna person anses bosatt i den medlemsstat där arbetet utförs befinner sig han eller hon vidare inte i en gränsöverskridande situation, eftersom arbete och bosättning äger rum i samma medlemsstat.

Avseende distansarbete beror den tillämpliga lagstiftningen på hur stor del av arbetet som utförs i respektive medlemsstat. Flera medlemsstater har dock genom en överenskommelse kommit

¹⁵⁷ Artikel 3 i förordning (EG) nr 883/2004.

¹⁵⁸ Artikel 32 i förordning (EG) nr 883/2004.

överens om att en person som arbetar mindre än 50 procent på distans kan fortsätta att omfattas av arbetslandets sociala trygghetslagstiftning.¹⁵⁹

Om personen inte arbetar omfattas han eller hon av den sociala trygghetslagstiftningen i bosättningsstaten, i enlighet med artikel 11.3.e i förordning (EG) nr 883/2004. Det gäller, liksom för den som arbetar som anställd, alla sakområden som samordningsbestämmelserna omfattar. En medföljande person till en statligt anställd person som exempelvis arbetar på ambassaden i Paris, har i en sådan situation alltså inte längre en självständig rätt till exempelvis familjeförmåner från Sverige. Inte heller räknas försäkringsperioderna i Sverige. Vilka förmåner som personen kan ha rätt till i bosättningsstaten beror på den nationella lagstiftningen, men om han eller hon till exempel har en rätt till motsvarande barnbidrag kan en samordningssituation enligt avdelning III, kapitel 8 i förordning (EG) nr 883/2004 uppstå om den statligt anställde personen samtidigt har rätt till motsvarande förmåner från Sverige. Om personen har rätt till vårdförmåner på grund av bosättning, det vill säga om bland annat hälso- och sjukvården är bosättningsbaserad, har personen en självständig rätt till det i den medlemsstaten. I och med att härledd rätt går före självständig rätt som grundar sig på bosättning när det gäller vårdförmåner¹⁶⁰ blir dock arbetslandet för den som arbetar i familjen ansvarig för kostnaderna för vårdförmånen. Personen har också genom artikel 18 i förordning (EG) nr 883/2004 en härledd rätt till hälso- och sjukvården i Sverige. Liksom för den person som arbetar och är bosatt i en medlemsstat befinner sig denna person inte längre i en gränsöverskridande situation.

Bedömningen av vem ska ses som familjemedlem avgörs enligt den lagstiftning som gäller i bosättningsmedlemsstaten.¹⁶¹

¹⁵⁹ Framework Agreement on the application of Article 16(1) of Regulation (EC) No. 883/2004 in cases of habitual cross-border telework.

¹⁶⁰ Artikel 32 i förordning (EG) nr 883/2004.

¹⁶¹ Artikel 1.i i förordning (EG) nr 883/2004.

10.1.7 Intyg

En person som är bosatt i en annan medlemsstat än den behöriga och således omfattas av artikel 17 i förordning (EG) nr 883/2004 är skyldig att registrera sig vid institutionen på bosättningsorten och rätten till vårdförmåner i bosättningslandet ska intygas genom en handling utfärdad av den behöriga institutionen.¹⁶² Innebörden av denna handling är att personen är försäkrad i en annan medlemsstat och att denna medlemsstat kommer att ansvara för kostnaderna för de vårdförmåner som lämnas. Ett sådant intyg utfärdas i Sverige av Försäkringskassan och benämns S1-intyg.

När en person söker nödvändig vård vid vistelse i en annan medlemsstat enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 883/2004 ska personen tillhandahålla vårdgivaren en handling som utfärdats av den behöriga institutionen och i vilken det anges att personen har rätt till vårdförmåner.¹⁶³ Även denna handling visar att personen är försäkrad i en annan medlemsstat, som också kommer att ansvara för kostnaderna för de vårdförmåner som lämnas. Ett sådant intyg utfärdas i Sverige av Försäkringskassan och brukar benämnas blått kort, EHIC¹⁶⁴ eller EU-kort.

Den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig enligt avdelning II i förordning (EG) nr 883/2004 ska på begäran utfärda ett intyg om att lagstiftningen är tillämplig.¹⁶⁵ Ett sådant intyg utfärdas i Sverige av Försäkringskassan och benämns A1-intyg. Syftet med detta intyg är att personen ska kunna visa att han eller hon är omfattad av en annan medlemsstats lagstiftning och därmed också betalar sociala avgifter i denna medlemsstat.

10.2 Problem med tillgång till och ersättning för vård inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket

Enligt vad som kommit till utredningens kännedom verkar utsänd statlig personal inte tidigare ha upplevt några omfattande problem när det gäller tillgång till och ersättning för vård vid stationering på

¹⁶² Artikel 24.1 i förordning (EG) nr 987/2009.

¹⁶³ Artikel 25 A.1 i förordning (EG) nr 987/2009.

¹⁶⁴ European Health Insurance Card.

¹⁶⁵ Artikel 19 i förordning (EG) nr 987/2009.

orter inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. De senaste åren har utsänd personal emellertid rapporterat att de upplevt att de och deras familjemedlemmar i allt mindre utsträckning beviljas S1-intyg från Försäkringskassan när de sänds ut till länder inom området.

Utredningen har haft kontakt med de flesta av Sveriges ambassader, generalkonsulat och ständiga representationer inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket för att kartlägga vilka problem som finns kopplat till tillgång till och ersättning för vård inom det geografiska området. Av kartläggningen framgår att personal vid merparten av dessa utlandsmyndigheter upplever att utsända och deras familjemedlemmar inte beviljas S1-intyg av Försäkringskassan och att redan utfärdade S1-intyg inte förlängs.

Utredningen har också varit i kontakt med flera myndigheter med utsänd personal till EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. Dessa myndigheters utsända upplever problem med tillgång till och ersättning för vård i varierande utsträckning. Somliga av dessa utsända upplever problem liknande de som upplevs av Regeringskansliets utsända, andra utsända upplever inga problem med tillgång till och ersättning för vård.

Det kan finnas flera anledningar till att det finns en spridning inom denna grupp. Många utsända från andra myndigheter får vård på militärbaser eller inom ramen för en pågående mission och har därför inte något behov av att ha tillgång till den mottagande medlemsstatens vårdssystem. Vissa utsändningar varar under så kort tid att utsänd personal inte behöver tillgång till annat än akut eller nödvändig vård under utsändningen. Utsända till några länder inom området får också tillgång till privat vård inom ramen för den URA-respektive UVApplus-försäkring som tillhandahålls genom Kammarkollegiets försorg. Kammarkollegiets försäkring i dessa länder erbjuds alla statligt utsända, både inom och utanför utrikesförvaltningen. Utsända till somliga andra länder får tillgång till privat vård där den offentliga vården är svår att tillgodogöra sig på grund av språksvårigheter. De anställda söker då ersättning för vården i efterhand från Försäkringskassan.

Kartläggningen har visat att det främst är utsända som är stationerade utomlands under en längre tid, i länder där

Kammarkollegiets försäkringslösning inte täcker privat sjukvård, som upplever problem med tillgången till sjukvård.

10.2.1 Situationen för utsänd personal vid svenska ambassader, konsulat, delegationer och representationer i EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket

På svenska ambassader, konsulat, delegationer och representationer i EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket finns bland annat utsänd personal från Regeringskansliet, Sida, Försvarsmakten och Tullverket. Inledningsvis kan noteras att all utsänt personal inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket inte per automatik kommer att befinna sig i en sådan gränsöverskridande situation som krävs för att personen ska ha rätt till sjukvård på stationeringsorten med stöd av ett S1-intyg från Försäkringskassan. Somliga utsända kommer, efter en EU-rättslig bosättningsbedömning, konstateras vara bosatta i Sverige och dessa personer kommer att kunna ha tillgång till den offentliga sjukvården i Sverige.

Utsända till vissa länder inom EU/EES har tillgång till privat vård efter överenskommelse med Kammarkollegiet, eftersom den offentliga vården inte är på jämförbar nivå med vård i Sverige. Utsända till sådana länder begär därför i regel inte något S1-intyg och deras tillgång till sjukvård påverkas inte av den EU-rättsliga bosättningsbedömningen. Det gäller till exempel Rumänien, Polen och Grekland. I andra länder är de utsända heller inte beroende av att få S1-intyg eftersom de ändå anlitar privat vård och får ersättning för det i efterhand, till exempel i Portugal och Estland. Utsända i till exempel Lettland får tillgång till vård även om de inte har S1-intyg och de behöver inte ligga ute med några större summor för vården. I andra länder går det att få tillgång till vård även utan ett S1-intyg, men den anställde behöver ligga ute med kostnaderna för vården. Så ser det ut i bland annat Belgien, Spanien, Frankrike och Schweiz.

I vissa länder inom det geografiska området är den EU-rättsliga bosättningsbedömningen avgörande för vilken typ av vård de utsända har tillgång till under utsändningen. I Tyskland, Österrike, Litauen och Nederländerna är sjukvårdssystemen uppbyggda kring försäkrings- eller försäkringskassetillhörighet och inskrivning hos

en husläkare. I dessa länder är husläkaren ingången till den övriga sjukvården och utan att tillhöra en husläkare är det svårt att få läkarvård. I Litauen och Nederländerna prioriterar sjukvårdssystemet de som har en husläkare och det är svårt, men inte omöjligt, att få vård utan att ha en husläkare. Personerna behöver själv betala för vården, vilket innebär att den utsände eller dennes familjemedlemmar kan behöva ligga ute med stora belopp för vård. I Tyskland och Österrike har det visat sig vara mycket svårt att över huvud taget få tillgång till hälso- och sjukvård utan att vara kopplad till en husläkare och där har personer utan en husläkare i princip bara tillgång till akutsjukvård. Det är bara utsända med S1-intyg som kan skriva in sig hos en husläkare.

Enkätundersökning gällande tillgången till och ersättning för sjukvård inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket

Utredningen har genomfört en enkätundersökning bland utsända på utlandsmyndigheter inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket. Enkäten skickades till cirka 250 utsända och 165 personer besvarade den, vilket ger en svarsfrekvens om cirka 63 procent. Enkätundersökningens syfte var att undersöka om utsända har problem med tillgång till och ersättning för sjukvård under utsändningen. Det får antas att de som inte besvarat enkäten inte upplever några större sådana problem.

Av de som besvarat enkäten har 105 utsända uppgett att de inte har något S1-intyg. 41 av dessa angav att de och/eller medföljande familjemedlemmar ansökt om S1-intyg under de senaste åren men fått avslag på begäran. I denna svarsgrupp ingår inte de som ansökt om S1-intyg men ännu inte fått något beslut. 71 av dessa utsända utan S1-intyg har uppgett att de och/eller medföljande familjemedlemmar påverkas negativt av att inte ha ett S1-intyg. En tredjedel av utsända utan S1-intyg har också svarat att de och/eller deras medföljande familjemedlemmar upplever att det är svårt att få tillgång till vård på stationeringsorten, och 85 procent av dessa tror att det hade varit enklare att få tillgång till vård om de haft ett S1-intyg.

En utförligare redogörelse av enkätundersökningen finns i bilaga 2.

10.2.2 Situationen för utsänd personal från andra myndigheter

Många utsända från andra myndigheter möter liknande problem med tillgång till och ersättning för sjukvård som utsända inom utrikesförvaltningen, men andra märker inte av några problem alls. Av kartläggningen har det framkommit att många utsända från andra myndigheter inte behöver ha tillgång till annat än nödvändig hälso- och sjukvård i stationeringslandet. Ett exempel på detta är Polismyndigheten. Merparten av Polismyndighetens utsända arbetar inom Frontex eller olika missioner. Det finns inte några medföljande familjemedlemmar i denna typ av uppdrag och de utsändas vårdbehov tillgodoses normalt sett inom missionen eller i Sverige. Polismyndigheten har dock ett fåtal utsända i Bryssel och i Haag. Dessa utsända upplever liknande problem som utsända till utlandsmyndigheterna i Belgien och Nederländerna, det vill säga svårigheter att få S1-intyg och svårighet att få tillgång till och ersättning för sjukvård.

Ett annat exempel är Kustbevakningen, som tills nyligen har haft personal utsänd på längre tid till Rumänien. Eftersom den offentliga vården i Rumänien inte har ansetts hålla tillräckligt hög nivå har Kammarkollegiet ombesörjt en försäkringslösning som innebär att det inte är nödvändigt för den utsände att tillgång till den offentliga vården i Rumänien, och därmed hade personen inte haft något behov av ett S1-intyg.

De utsända från denna grupp myndigheter som visat sig uppleva störst problem med tillgången till sjukvård under utsändning i EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket är utsända från Folke Bernadotteakademin, Försvarsmakten samt Polismyndighetens utsända i Belgien och i Nederländerna. Deras upplevelse av problem kopplat till tillgången till och ersättning för vård skiljer sig inte från vad utsända inom utrikesförvaltningen upplever.

10.2.3 Situationen för medföljande familjemedlemmar

Utsänd statlig personal har också rapporterat att medföljande familjemedlemmar inte beviljas S1-intyg eller inte beviljas förlängning av redan utfärdade S1-intyg. Som redogjorts för ovan i avsnitt 10.1.6 har familjemedlemmar som anses EU-rättsligt bosatta

i stationeringslandet inte per automatik rätt till vårdförmåner där på Sveriges bekostnad. Det är alltså inte självklart att alla medföljande familjemedlemmar ska beviljas ett S1-intyg, även om de anses bosatta i stationeringslandet. Som nämnts tidigare befinner sig familjemedlemmar som anses EU-rättsligt bosatta i Sverige inte i någon gränsöverskridande situation, inte heller familjemedlemmar som förvärvsarbetar i medlemsstaten där de är EU-rättsligt bosatta.

Av enkätundersökningen om tillgång till och ersättning för sjukvård inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket framgår att 12 procent av medföljande partners till de utsända som besvarat enkäten hade ett S1-intyg. Hälften av partners med S1-intyg uppgavs arbeta heltid på stationeringsorten eller på distans mot Sverige, men mer än 50 procent från stationeringsorten. 80 procent av de utsända som besvarat enkäten har uppgett att medföljande barn saknar S1-intyg, av dessa hade en femtedel själva ett S1-intyg. En utförligare redogörelse av enkätundersökningen finns i bilaga 2.

10.2.4 Möjligheten att begära ersättning för utlägg för vårdkostnader

Både personer med och utan S1-intyg kan behöva göra utlägg för vård i den mottagande medlemsstaten. En person som har gjort utlägg för nödvändig vård kan begära ersättning för utläggen från Försäkringskassan i efterhand. Försäkringskassan bedömer om den erhållna vården varit nödvändig och ger därefter ersättning för denna vård. Enligt Försäkringskassans uppgifter är handläggningstiden för dessa ärenden för närvarande lång. Personer som gjort utlägg för vård kan därför vara tvungna att ligga ute med kostnaderna under lång tid och de ackumulerade beloppen kan bli höga. Av den enkätundersökning som genomförts och som beskrivs utförligare i bilaga 2 framgår att 75 procent av de utsända som besvarat enkäten gjort utlägg för vårdkostnader under åren 2020–2024. I enkätundersökningen tillfrågades de utsända vid utlandsmyndigheterna om hur mycket pengar de legat ute med för vård under 2023. 46 utsända har legat ute med upp till 5 000 kr, 37 utsända har legat ute med 5 000–10 000 kr, 22 utsända har legat ute med 10 000–25 000 kr och 4 utsända har legat ute med 50 000–100 000 kr. En utsänd har svarat att det samlade utläggen för 2023 översteg

100 000 kr. Den som gjort utlägg kan inte säkert veta i förväg om Försäkringskassan kommer att ersätta kostnaderna för den erhållna vården.

Systemet med att begära ersättning för vård i efterhand kräver mycket administration av den enskilde. Utsänd personal uppger att det är en betungande uppgift att hålla ordning på alla vårdbesök för sig själv och för sina familjemedlemmar och att driva processer hos Försäkringskassan i enskilda ärenden. De långa handläggningstiderna, i kombination med att utsändningarna kan pågå under många år, medför att varje person kan ha ett stort antal ärenden som pågår parallellt.

För att avhjälpa denna situation har Kammarkollegiet i vissa enskilda undantagsfall gjort avsteg och beslutat om att ersätta utsända i vissa medlemsländer för utlägg överstigande 10 000 kr, och därefter genom fullmakt driva ärendet om ersättning för utlägg hos Försäkringskassan. Av enkätundersökningen framgår att omkring 80 procent av de som svarat att de gjort utlägg för vårdkostnader 2020–2024 begär ersättning från Kammarkollegiet, knappt hälften av dessa efter att begäran om ersättning först gjorts till Försäkringskassan.

10.2.5 Utsänd personals möjlighet att använda sig av EU-kortet

EU-kortet (se avsnitt 10.1.7) ger rätt till vårdförmåner som av medicinska skäl blir nödvändiga under en vistelse i en annan medlemsstat med beaktande av förmånernas karaktär och vistelsens förväntade längd. EU-kortet visar att personen är försäkrad för vårdförmåner och att en annan medlemsstat är ansvarig för kostnaderna för de vårdförmåner som lämnas. Det finns ingen fastställd överenskommelse kring vilken hälso- och sjukvård som kan lämnas med stöd av EU-kort, utan det beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan uppstå situationer när medlemsstaterna har olika uppfattning i frågan om vilka vårdförmåner som kan lämnas med stöd av EU-kortet och som den behöriga medlemsstaten följaktligen ersätter kostnaderna för.

10.3 Myndighets- och domstolsärenden

Försäkringskassan, Solvit och förvaltningsdomstolarna handlägger och utreder ärenden som rör frågan om tillgång till vård för utsänd statlig personal, och deras medföljande familjemedlemmar, inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket.

10.3.1 Försäkringskassan

Försäkringskassan är behörig institution för vissa av samordningsbestämmelsernas sakområden. Försäkringskassan är också den myndighet i Sverige som utfärdar S1-intyg. Försäkringskassan ansvarar även för administrationen av andra förmåner och ersättningar som är relevanta för utsänd statlig personal och deras medföljande familjemedlemmar. De olika förmånerna och ersättningarna handläggs av olika organisatoriska enheter inom myndigheten, men genom visst samarbete.¹⁶⁶

Regeringsuppdrag till Försäkringskassan

Försäkringskassan har fått ett regeringsuppdrag att vidta åtgärder för att minska handläggningstiderna i ärenden om S1-intyg samt i ärenden om ersättning till enskilda för deras kostnader för hälso- och sjukvård som har lämnats i en annan EU/EES-medlemsstat. Försäkringskassan ska också redovisa indikatorer avseende produktivitet och handläggningstider. Redovisningen ska bland annat innehålla uppgifter om antalet inkommande och beslutade ärenden, handläggningstider, ärendebalanser och väntetider. Försäkringskassan ska senast den 31 maj 2024 redovisa en handlingsplan för att minska handläggningstiderna. Indikatorerna ska redovisas i samband med varje prognostillfälle.¹⁶⁷

¹⁶⁶ I bilaga 3 finns en redogörelse över den praktiska hanteringen vid Försäkringskassan, sett ur den utsände eller medföljande familjemedlemmars perspektiv.

¹⁶⁷ Regeringsbeslut den 21 mars 2024, S2024/00639.

Regeringsuppdrag till Inspektionen för socialförsäkringen

Regeringen har gett Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i uppdrag att granska och analysera Försäkringskassans genomförande av uppdraget som behörig institution för vårdförmåner avseende utfärdande av S1-intyg samt ersättning till enskilda för kostnader för hälso- och sjukvård som har lämnats i en annan EU/EES-medlemsstat. ISF ska granska och analysera Försäkringskassans hantering av artikel 17 i förordning (EG) nr 883/2004, inklusive vilka faktorer som har betydelse i myndighetens beslut om att bevilja eller avslå ansökan om S1-intyg, samt hur denna hantering relaterar till bedömningen av tillämplig lagstiftning i artikel 11.3 e i förordningen (det vill säga för personer som inte utövar någon ekonomisk aktivitet). ISF ska också granska och analysera Försäkringskassans planering i fråga om säkerställande av kompetens- och resursförsörjning, framtida digitaliseringsbehov och övriga för verksamheten relevanta frågeställningar, samt Försäkringskassans information till enskilda och arbetsgivare både vad gäller generell information på till exempel hemsidan, och information i enskilda ärenden, till exempel i beslutsbrev. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.¹⁶⁸

10.3.2 Solvit

EU-nätverket Solvit har till uppdrag att hjälpa privatpersoner och företag att tillvarata sina rättigheter på EU:s inre marknad. Solvit hanterar gränsöverskridande problem som gäller den fria rörligheten för personer, varor, tjänster och kapital. Solvit samordnas av Europeiska kommissionen och i Sverige sköts Solvit genom Kommerskollegiums försorg. Solvit agerar efter anmälningar från enskilda eller från företag som anser att den fria rörligheten begränsas på grund av nationella myndigheters tillämpning av EU-rätten.

Solvit noterade, genom ett ökat antal klagomål, under år 2023 att Försäkringskassan börjat fatta beslut om att inte förnya eller utfärda S1-intyg till offentligt anställda som är utsända av svenska staten till andra EU/EES-länder. Enligt Solvits uppfattning har

¹⁶⁸ Regeringsbeslut den 21 mars 2024, S2024/00640.

Försäkringskassan motiverat sina beslut med att de berörda personerna anses ha en nära anknytning till Sverige genom antingen sin folkbokföring eller sin skattskyldighet och att detta verkar vara ensamt styrande för att de ska anses vara bosatta i Sverige, vilket påverkar deras möjlighet att få ett S1-intyg. Solvit har uppmärksammat att denna tillämpning leder till problem för de berörda personerna eftersom deras faktiska bosättning kan bedömas vara i det land som de är utsända till för att arbeta. Om de inte erhåller ett S1-intyg från Försäkringskassan på grund av en felaktig bosättningsbedömning är det endast möjligt för dem att få tillgång till vård för akuta behov.

Solvit har under år 2023 mottagit fyra ärenden, som gällde elva personer, som alla tidigare haft S1-intyg men där Försäkringskassan inte beviljat förnyelse av dessa.¹⁶⁹ Solvit har haft kontakt med Försäkringskassan i dessa enskilda ärenden och uttryckt varför de anser att Försäkringskassans beslut är felaktiga. Dialogen med Försäkringskassan har inte lett till att Försäkringskassan har ändrat sin bedömning gällande S1-intygen i de enskilda ärendena. Solvit kan inte driva dessa ärenden vidare utan avslutar i sådana situationer ärendena med en markering om att det rör sig om olösta problem av systematisk natur. Alla ärenden som anmäls till Solvit kommer till Europeiska kommissionens kännedom, som uppmärksammar problemen och hanterar frågorna internt, i syfte att åstadkomma en långsiktig lösning.¹⁷⁰

10.3.3 Domstolsprocesser

Utredningen saknar kännedom om hur många ärenden rörande S1-intyg för utsänd statlig personal och deras medföljande familjemedlemmar som inletts, men ännu inte avgjorts av domstolarna. Nedan följer en kort redogörelse av de förvaltningsrättsdomar som meddelats på området under utredningens kartläggning

¹⁶⁹ Kommerskollegium dnr. 2023/00392 (Solvit-ärende 0879/23/NL), dnr. 2023/01545 (Solvit-ärende 4436/23/BE), dnr. 2023/01646 (Solvit-ärende 4710/23/BE) samt dnr. 2023/00581 (Solvit-ärende 1278/23/NL).

¹⁷⁰ Solvit har uppmärksammat problemet med den svenska tillämpningen av EU:s regelverk återges i Resultattavlan för den inre marknaden för år 2023, Single Market Scoreboard, https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/solvit_en

Medföljande barn fick inte S1-intyg¹⁷¹

Förvaltningsrätten fann att ett minderårigt, medföljande barn hade sitt varaktiga centrum för sina levnadsintressen i Sverige och skulle därför ses som bosatt i Sverige. Barnet beviljades inte något S1-intyg av Försäkringskassan och förvaltningsrätten fastställde beslutet. Domstolen konstaterade att barnet hade flyttat utomlands med sin förälder, som var utsänd till en svensk utlandsmyndighet, och att hen hade bott i den andra medlemsstaten under den i målet aktuella tidsperioden. Barnet hade haft diplomatisk immunitet och varit folkbokförd i Sverige under den aktuella perioden. Förvaltningsrätten ansåg att barnet skulle anses bosatt i Sverige trots att hen bott i den andra medlemsstaten och gått i skola där. Barnet hade åtnjutit diplomatisk immunitet och det hade inte framkommit att hen var så pass självständig från sin familj att hens vistelse i den andra medlemsstaten skulle bedömas separat i förhållande till övriga familjen. Som familjemedlem till en utsänd diplomat och offentligt anställd skulle barnet omfattas av svensk socialförsäkring och eftersom hen ansågs bosatt i Sverige skulle hen inte beviljas något S1-intyg. Domen har vunnit laga kraft.

Utsänd statligt anställd samt medföljande barn fick inte S1-intyg¹⁷²

Förvaltningsrätten fann att en statligt anställd och dennes medföljande barn hade sina varaktiga centrum för levnadsintressen i Sverige och skulle därför ses som bosatta i Sverige. De beviljades inte några S1-intyg av Försäkringskassan och förvaltningsrätten fastställde beslutet. Domstolen konstaterade att familjen var folkbokförd i Sverige men att de inte hade kvar någon bostad här. Utsändningen var tänkt att vara i flera år men eftersom den var tidsbegränsad bedömde domstolen den som tillfällig. Domstolen ansåg mot bakgrund av dessa omständigheter att varaktigt centrum för levnadsintresse för personerna var i Sverige. Domstolen noterade

¹⁷¹ Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 1 september 2023 i mål 6724-23.

¹⁷² Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 22 januari 2024 i målen 14689-23, 14694-23 och 12697-23.

i domskälen att EU-kortet var giltigt i posteringslandet. Domen har vunnit laga kraft.

Utsänd statligt anställd beviljades förlängning av S1-intyg¹⁷³

Förvaltningsrätten ändrade Försäkringskassans beslut att inte förnya S1-intyg för en statligt utsänd person till en utlandsmyndighet. Den utsände hade bott och arbetat utomlands i två år och skulle fortsätta att göra det i vart fall ytterligare två år. Den utsändes familj var med vid utsändningen. Den utsände kunde inte redan i samband med beslutstillfället uppge om hen skulle återvända till Sverige när förordnandet vid utlandsmyndigheten var slut. Den utsände var folkbokförd i Sverige men hade inte kvar någon bostad där. Förvaltningsrätten konstaterade att omständigheten att den utsände och familjen var folkbokförda i Sverige inte kunde tillmätas någon självständig och avgörande betydelse vid bedömningen av var hen skulle anses stadigvarande bosatt och ha sitt centrum för levnadsintressen. Domstolen ansåg heller inte att det faktum att den utsändes anställning var tidsbegränsad i sig medförde att hen inte skulle anses vara bosatt på posteringsorten. Domstolen ansåg att vistelsens tid var en av flera omständigheter som skulle beaktas vid bedömningen och tillämpningen av det unionsrättsliga bosättningsbegreppet. Domstolen konstaterade att den utsände genom sin anställning vid ett svenskt departement och utsändningen till en annan medlemsstat visserligen hade en mycket stark anknytning till Sverige, men att ett flertal omständigheter talade för att hen skulle anses vara stadigvarande bosatt på posteringsorten, exempelvis att hen arbetade i en stadigvarande verksamhet under en inte obetydlig tid, bodde på verksamhetsorten med sin familj och att barnet gick i förskola där, att hen arbetat på stationeringsorten tidigare. Den utsändes avsikt att stanna eller lämna posteringsorten efter att förordnandet löper ut var vid oklart men annat hade inte framkommit än att den utsände tänkt stanna på stationeringsorten oaktat eventuella uppehåll i anställningen. Förvaltningsrätten ansåg vid en sammanvägd bedömning att Försäkringskassan saknat fog att

¹⁷³ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 30 januari 2024 i mål 22282-23.

neka förnyelse av S1-intyg för den utsände och förordnade att sådant intyg utfärdades. Domen har vunnit laga kraft.

Utsänd statligt anställd beviljades förlängning av S1-intyg¹⁷⁴

Förvaltningsrätten ändrade Försäkringskassans beslut att inte förnya S1-intyg för en statligt utsänd. Den utsände hade varit stationerad i Belgien sedan år 2018 och var fram till år 2022 beviljad ett S1-intyg. Förvaltningsrätten inledde med att konstatera att det var ostridigt att den utsände tillhör svensk socialförsäkring och att frågan i målet var om han skulle anses bosatt i Belgien enligt artikel 17 i förordning (EG) nr 883/2004. Den utsände hade sedan 2018 bott tillsammans med sin fru och barn i Belgien och barnet gick i skola där. Förvaltningsrätten ansåg att den utsändes folkbokföring inte kunde tillmätas någon självständig och avgörande betydelse vid bedömningen av var han skulle anses vara stadigvarande bosatt och ha sitt centrum för levnadsintressen. Inte heller det faktum att hans anställning var tidsbegränsad skulle i sig medföra att han inte kan vara bosatt i Belgien enligt förordningen. Vistelsens tid skulle i stället utgöra en av flera omständigheter som ska beaktas vid bedömning och tillämpning av det unionsrättsliga bosättningsbegreppet. Förvaltningsrätten konstaterade att den utsände visserligen hade en mycket stark anknytning till Sverige genom att vara anställd vid en svensk myndighet och utsänd till en annan medlemsstat. Det fanns dock enligt förvaltningsrätten ett flertal omständigheter som talade för att han skulle anses vara bosatt i Belgien, nämligen att den utsände varit utsänd till och arbetat i Belgien i flera år, att han bodde på verksamhetsorten med sin familj och att hans barn gick i skola där. Vidare hade den utsände för avsikt att stanna i Belgien ytterligare en tid eftersom hans förordnande förlängts till och med den 31 augusti 2025. Förvaltningsrätten bedömde att den utsände var bosatt i Belgien och att han hade rätt till S1-intyg. Domen har inte vunnit laga kraft.

¹⁷⁴ Förvaltningsrätten i Luleås dom den 15 april 2024, i mål 131-24.

11 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Lagändringen i inkomstskattelagen tillämpas första gången på förmån som tillhandahålls efter ikraftträdandet.

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Enligt utredningens bedömning kan detta ska tidigast den 1 juli 2025.

När det gäller regionernas utökade ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård åt direktutsänd personal från Regeringskansliet och Försvarmakten samt deras medföljande familjemedlemmar föreslås att de nya bestämmelserna i 8 kap. 2 a § HSL och 5 b § TVL ska tillämpas på personal som är direktutsänd vid ikraftträdandet, samt sådan personals medföljande familjemedlemmar.

Lagändringen i inkomstskattelagen (1999:1229) bör tillämpas första gången på förmån som tillhandahålls efter ikraftträdandet.

12 Konsekvenser av förslagen

I uppdraget ingår att analysera och redovisa effekterna av de olika förslagen. Utredaren ska bedöma kostnader och konsekvenser i övrigt som förslagen kan komma att medföra. Utredaren ska göra en jämförbarhetsanalys av förslagen och om förslagen leder till kostnadsökningar ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

I föregående kapitel har fördelarna och nackdelarna med utredningens förslag analyserats. Där har också presenterats alternativa lösningar, med motivering till varför dessa lösningar inte har valts. Nedan följer en övergripande och sammanfattande analys av förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser.

12.1 Konsekvenser av förslaget om ändring i inkomstskattelagen och införande av lönetillägg

Utredningen föreslår, mot bakgrund av de begränsningar som finns i utredningens uppdrag, att förmån av medföljande familjemedlemmars vaccination som betingas av utlandsvistelsen ska göras skattefri, samt att statligt utsänd personal ska befrias från kostnader för förmån av medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar före utsändning genom ett lönetillägg.

12.1.1 Ekonomiska konsekvenser av ändringen i inkomstskattelagen

Genom att göra förmån av medföljande familjemedlemmars vaccination som betingas av utlandsvistelsen skattefri kommer statens skatteintäkter att minska. Det har inte gått att med säkerhet fastställa hur stora skatteintäkter som förmånsbeskattningen av vaccinationer genererar eftersom Skatteverket inte för den typen av

statistik. Genom utredningens kartläggning går det att dra slutsatsen att förmånsvärdet uppgått till drygt 300 000 kr per år. Genom att göra förmånen skattefria minskar den offentliga sektorns skatte- och avgiftsintäkterna med sammanlagt cirka 245 000 kr per år. Av detta utgörs cirka 150 000 kr av minskade skatteintäkter på förvärvsinkomster (vid en antagen marginalskatt om 50 procent) och cirka 95 000 kr av minskade arbetsgivaravgifter. Då mottagarna av förmånen i stor utsträckning bedöms vara personer med förvärvsinkomster över taket i det allmänna pensionssystemet och över brytpunkten för statlig inkomstskatt är det framför allt de statliga skatte- och avgiftsintäkterna som bedöms minska. Dessa minskade intäkter kan finansieras genom motsvarande minskade anslag till de berörda myndigheterna. Det är framför allt Regeringskansliet som beskattar anställda för förmånen av medföljande familjemedlemmars vaccinationer. Andra myndigheter som ger anställda förmån av fri vaccination av medföljande familjemedlemmar är Sida, Folke Bernadotteakademin, Migrationsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Därutöver kan det förekomma myndigheter som vid något enstaka tillfälle erbjudit anställda denna förmån.

12.1.2 Ekonomiska konsekvenser av ett lönetillägg

För att kompensera anställda för kostnader för förmånsbeskattning av medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar före och efter utsändning krävs ett lönetillägg som netto motsvarar kostnaden för beskattningen. Lönetillägget kommer att bli föremål för beskattning och behöver därför vara ungefär dubbelt så stort som den kostnad som ska kompenseras. Arbetsgivaren kommer att behöva betala arbetsgivaravgifter, semesterlön och göra pensionsavsättningar på lönebeloppet, detta beräknas uppgå till 65 procent av bruttolönen.

Det totala förmånsvärdet av medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar uppskattas till omkring 300 000 kr per år. Vid en genomsnittlig marginalskatt om 50 procent innebär det skatteintäkter på 150 000 kr per år via de anställdas förvärvsinkomstbeskattning. Om de anställdas kostnader för beskattningen av åtgärderna ska kompenseras genom lönetillägg

uppgår kostnaden för detta tillägg till 300 000 kr brutto vid en genomsnittlig marginalskatt på 50 procent. Är marginalskatten högre blir kostnaden för att kompensera de anställda högre. Till detta kommer kostnader för arbetsgivaravgifter, semesterlön och kollektivavtalade pensionsavsättningar som uppgår till ca 65 procent av bruttotillägget, det vill säga cirka 195 000 kr. Arbetsgivarens kostnader för medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar uppgår till omkring 795 000 kr per år.

Den offentliga sektorns skatte- och avgiftsintäkter av förmånsbeskattning av medföljande familjemedlemmars hälsoundersökningar uppskattas med gällande regler uppgå till ungefär 245 000 kr per år. Av detta utgörs cirka 150 000 av minskade skatteintäkter på förvärvsinkomster och knappt 95 000 av arbetsgivaravgifter. Om kompensation för detta ska ske med beskattade lönetillägg kommer det offentliga skatte- och avgiftsintäkterna att öka med ungefär samma belopp per år. Då mottagarna av lönetilläggen i stor utsträckning bedöms vara personer med förvärvsinkomster över taket i det allmänna pensionssystemet och över brytpunkten för statlig inkomstskatt är det framför allt de statliga skatte- och avgiftsintäkterna som ökar.

Utrikesdepartementet uppskattar att personalens hantering av förmånsbeskattningen utifrån nu gällande regelverk kostar ungefär 430 000 kr per år. Genom utredningens förslag kan detta belopp förväntas öka något. Utredningen har inte någon kännedom av vilka administrativa kostnader övriga utsändande arbetsgivare har för hanteringen av förmånsbeskattningen men ingen annan utsändande arbetsgivare hanterar förmån av vaccination och hälsoundersökningar i lika stor omfattning som Utrikesdepartementet. De utsändande arbetsgivarnas ökade kostnader för lönetillägg föreslås finansieras inom reformutrymmet genom ökade anslag till respektive myndighet.

12.1.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Av utsända inom utrikesförvaltningen är 49 procent kvinnor och 51 procent män. Förslaget att skattebefria förmån av vaccination av medföljande familjemedlemmar kommer därmed att beröra kvinnor

och män i ungefär lika stor utsträckning. Förslaget bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

12.1.4 Konsekvenser för utsändande arbetsgivare

Arbetsgivarens lönekostnader kommer att öka när anställda kompenseras för kostnaden för förmånsbeskattning av medföljande familjemedlemmars hälsoundersökning. Vid ett förmånsvärde om ungefär 300 000 kr årligen ökar arbetsgivarens lönekostnader med cirka 795 000 kr per år.

Att hantera förmånsbeskattningen av medföljande familjemedlemmars vaccination är en administrativt krävande uppgift. Utrikesdepartementet har bedömt att det går åt ungefär 13 procent av en årsarbetskraft för att hantera förmånsbeskattningen av medföljande familjemedlemmars vaccination och hälsoundersökningar före och efter utsändningen. Genom att göra förmånen av vaccination skattefria minskar denna administration. Så länge arbetsgivarna behöver hantera förmånsbeskattning avseende hälsoundersökningar, och administrera ett lönetillägg kopplat till detta, förväntas dock de administrativa kostnaderna öka något av förslagen.

12.2 Konsekvenser av förslaget om vissa direktutsändas tillgång till den offentligt finansierade hälso- och sjukvården och tandvården

Utredningen föreslår att vissa direktutsända ska omfattas av regionernas ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård. Detta ska också gälla medföljande familjemedlemmar. Regionen där den utsände senast var bosatt ska ansvara för att erbjuda hälso- och sjukvård åt den utsände och dennes familjemedlemmar.

12.2.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Principen om den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet, som kommunen driver eller finansierar. Även den regionala verksamheten omfattas av självstyrelsen. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § RF). Utrymmet för den kommunala självstyrelsen är inte obegränsat och det kan inom vissa områden finnas nationella krav på en enhetlig reglering som kan anses väga över den kommunala bestämmanderätten, till exempel inom hälso- och sjukvårdsområdet. I proportionalitetsbedömningen bör innefattas en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt (prop. 2012/13:109 s. 55).

Utredningen föreslår att regionernas ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård utökas till att omfatta personer som idag inte omfattas av denna skyldighet. Förslaget innebär ökade åtaganden för regionerna och är därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Av utredningens uppdrag framgår att utredningen vid behov ska föreslå lösningar som gör det möjligt för direktutsända och deras medföljande familjemedlemmar att ha samma rätt till hälso- och sjukvård och tandvård i Sverige som den som är bosatt här. Utredningen har kommit fram till att det finns ett sådant behov, eftersom staten annars har svårt att bemanna viktiga tjänster inom utrikesförvaltningen och Försvarsmakten efter skicklighet och förtjänst. En förutsättning för bemanningen är att den utpekade gruppen kan ha tillgång till den svenska offentliga hälso- och sjukvården och tandvården. Utredningen har inte kunnat finna en lösning som ger detta resultat utan att inskränka på den kommunala självstyrelsen. Utredningen anser därför att förslaget utgör ett proportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

12.2.2 Ekonomiska konsekvenser av förslaget om ändring i hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen samt finansiering

Förslaget att vissa direktutsända och deras medföljande familjemedlemmar ska omfattas av regionernas ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård kommer att medföra något ökade kostnader för regionerna. Det är svårt att uppskatta hur stora dessa kostnader kan bli, eftersom det inte går att med säkerhet säga hur många personer som kommer att direktutsändas, och hur många medföljande familjemedlemmar dessa har. Vidare är det svårt att uppskatta vårdkostnaderna i Sverige för dessa personer.

Den offentliga tandvården finansieras till stor del genom patientavgifter, men även genom statliga bidrag. Tandvård till barn och unga finansieras av regionerna. Den genomsnittliga tandvårdskostnaden för barn och unga år 2018 var knappt 2 000 kr per individ.¹⁷⁵ Regionerna kommer genom den föreslagna ändringen i tandvårdslagen få ett utökat ansvar för tandvård som led i sjukdomsbehandling.¹⁷⁶ Eftersom förhållandevis få personer får denna tandvård och då gruppen direktutsända med medföljande familjemedlemmar är så pass liten bedömer utredningen det som osannolikt att regionerna skulle få några större ökade kostnader i detta avseende genom förslaget. Sammantaget anser utredningen att regionernas kostnader för att erbjuda en god tandvård endast kommer att öka marginellt.

Enligt uppgift från Myndigheten för vård och omsorgsanalys uppgår kostnaden för den svenska hälso- och sjukvården till ungefär 30 000 kr per person och år.¹⁷⁷ Direktutsända och deras familjemedlemmar kommer att få delar av sitt behov av hälso- och sjukvård tillgodosett på stationeringsorten och kommer därför inte belasta den svenska sjukvården fullt ut. Direktutsända och deras medföljande familjemedlemmars vårdbehov på stationeringsorten täcks till viss del av URA- eller UVApplus-försäkringen och

¹⁷⁵ SOU 2021:8 s. 271.

¹⁷⁶ Detta tandvårdsstöd innebär att viss tandvård som är led i sjukdomsbehandling ges till hälso- och sjukvårdsavgift. Vad som ryms inom detta tandvårdsstöd regleras i tandvårdsförordningen (1998:1338). Regionernas sammanlagda kostnader för detta stöd var år 2022 279 000 kr, fördelat på drygt 37 000 individer (Sveriges kommuner och regioner, Regionernas tandvårdsstöd, s. 25-26, <https://skr.se/download/18.5c9cbd4418b5b5136e625729/1698317986479/Regionernas-sarskilda-tandvardsstod-2022-reviderad2023-10-26.pdf> skr.se.)

¹⁷⁷ Vård- och omsorgsanalys PM 2022:3, s. 67.

kostnaden för denna vård står Kammarkollegiet för. Direktutsända inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket kommer att omfattas av svensk sjuk- och tandvård på grund av lagvalsreglerna i förordning (EG) nr 883/2004 och 987/2009 respektive avtalet mellan EU och Förenade kungariket. Uppskattningsvis gäller detta knappt hälften av Regeringskansliets direktutsända. Kostnaderna för sjuk- och tandvård som ges på stationeringsorten bärs således av Försäkringskassan och av Kammarkollegiet. Regionerna kommer därför endast att stå för en del av vårdkostnaderna för direktutsända och deras medföljande familjemedlemmar. Direktutsänd personal, eller deras medföljande familjemedlemmar, som drabbas av svår eller långvarig sjukdom kan sannolikt tänkas flytta hem till Sverige för vård. Sådana vårdkostnader kommer då falla under regionernas ordinarie ansvar. Mot bakgrund av detta har utredningen utgått från att regionernas ökade kostnader inte kommer att uppgå till riksgenomsnittet per person och år utan att kostnaden snare kan sägas bli ungefär hälften av denna, det vill säga 15 000 kr per person och år.

Direktutsänd personal kan efter fullgjord utsändning hemstationeras och flytta tillbaka till Sverige. De blir då folkbokförda och bosatta i Sverige och kommer att omfattas av regionernas nuvarande ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård. Det kan också hända att direktutsänd personal lämnar sin anställning utan att återvända hem till Sverige. Personen och dess medföljande familjemedlemmar upphör då att omfattas av regionernas utökade ansvar. På grund av rotationsreglerna inom utrikesförvaltningen kan en direktutsänd anställd förväntas vara utsänd under som mest tio år, även om det vanligen är kortare tid än så. Den genomsnittliga vårdkostnaden för en direktutsänd person under hela utsändningen kommer därmed uppgå till som mest omkring 150 000 kr.

Det kan antas att 15–20 personer kommer att vara direktutsända samtidigt. Utsänd personal inom utrikesförvaltningen åtföljs av ungefär 1,5 familjemedlem. Gruppen direktutsända och deras familjemedlemmar kan därför, på sikt, förväntas uppgå till 30–50 personer. Detta innebär att regionerna kan få ökade kostnader med 450 000–750 000 kr per år. Siffrorna är emellertid osäkra, eftersom det är svårt att förutse i vilken omfattning Försvarmakten kommer att ha behov av direktutsändning, hur stor del av direktutsändningen som kommer att ske till EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket

och hur många familjemedlemmar de direktutsända kommer att ha med sig. Det rör sig dock om så små belopp att de ökade kostnader som inte kommer att finansieras med skatteintäkter kan rymmas inom regionernas budgetramar. Eftersom flertalet av de direktutsända kan förväntas vara obegränsat skattskyldiga för sina inkomster i Sverige kommer regionernas ökade kostnader kompenseras med skatteintäkter.

12.2.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utrikesförvaltningen utsända består till ungefär lika stor del av kvinnor och av män. Försvarsmaktens utsända till stabsfunktioner är till övervägande del män.¹⁷⁸ Förslaget innebär att fler personer kan komma i fråga för statlig utsändning. Merparten av de som kan förväntas bli direktutsända kommer att tillhöra Utrikesdepartementet och förslaget kommer, trots att de direktutsända från Försvarsmakten till stor del kan antas vara män, därför påverka män och kvinnor i ungefär lika utsträckning. I övrigt bedöms inte förslaget ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

¹⁷⁸ Enligt uppgifter från Försvarsmakten är fördelningen bland utsända till stabstjänster 90 % män och 10 % kvinnor.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)

5 b §

Regionerna ska utöver det som följer av 5 och 5 a §§ erbjuda en god tandvård åt dem som, utan att vara bosatta i Sverige, sänds ut av Regeringskansliet eller Försvarsmakten för tjänstgöring utomlands.

Regionerna ska även erbjuda en god tandvård åt medföljande make, sambo och barn till dem som, utan att vara bosatta i Sverige, sänds ut av Regeringskansliet eller Försvarsmakten för tjänstgöring utomlands.

Denna bestämmelse gäller inte utsänd personal som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Tandvården ska erbjudas av den region där den utsände senast var bosatt.

I paragrafen, som är ny, regleras ett utökat ansvar för regionerna att erbjuda god tandvård. Övervägandena återfinns i kapitel 8.7.3.

Av första stycket framgår att regionerna ska erbjuda utsänd personal från Regeringskansliet och Försvarsmakten, som inte omfattas av 5 eller 5 a §, en god tandvård. Detta innebär att personer som inte är bosatta i Sverige i enlighet med vad som krävs enligt 5 § och som inte heller har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 (5 a §) ska erbjudas en god tandvård. Ansvaret gäller endast personal utsänd av Regeringskansliet eller Försvarsmakten. Dessa arbetsgivares lokalanställda omfattas inte.

Av andra stycket framgår att regionerna också ska erbjuda medföljande make, sambo och barn till den som sänds ut av Regeringskansliet eller Försvarsmakten för tjänstgöring utomlands,

utan att vara bosatt här i landet, en god tandvård. Av begreppet medföljande framgår att familjeförhållandet ska ha varit etablerat vid utsändningen. Det innebär att om den utsände under tiden för utsändningen blir sambo eller gifter sig kommer sambon eller maken inte att omfattas av regionernas ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen. Detta gäller dock inte barn som föds eller adopteras under utsändningen och som den utsände har del i vårdsnaden om. Ett sådant barn ska omfattas av regionernas ansvar att erbjuda en god tandvård.

Medföljande familjemedlemmar vid direktutsändning inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket kan vid tillämpningen av förordning (EG) nr 883/2004 och 987/2009 samt avtalet mellan EU och Förenade kungariket omfattas av stationeringslandets lagstiftning. I dessa fall omfattas personen av tandvården i stationeringslandet. För att den statliga arbetsgivaren ska kunna uppfylla sina kollektivavtalsreglerade skyldigheter behöver en sådan person dock också ha tillgång till den svenska offentliga tandvården. Sådana medföljande familjemedlemmar är därför inte undantagna andra styckets tillämpning.

Av *tredje stycket* framgår att bestämmelsen inte ska tillämpas avseende personal från Försvarsmakten som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Enligt *fjärde stycket* ska tandvården erbjudas av den region där den utsände senast var bosatt. Detta innebär att en utsänd som aldrig har varit bosatt i Sverige inte omfattas av bestämmelsen. Medföljande familjemedlemmars tandvård ska erbjudas av regionen där den utsände senast var bosatt.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

Bestämmelsen ska träda i kraft den 1 juli 2025. Bestämmelsen ska tillämpas på utsändningar som påbörjats före detta datum och som alltjämt pågår.

13.2 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

11 kap.

18 §

Förmån av hälso- och sjukvård ska inte tas upp om förmånen avser vård utomlands vid insjuknande i samband med tjänstgöring utomlands.

Följande förmåner ska inte heller tas upp

- läkemedel vid vård utomlands vid insjuknande i samband med tjänstgöring utomlands,
- företagshälsovård, förebyggande behandling eller rehabilitering,
- vaccination som betingas av tjänsten,
- *vaccination av medföljande familjemedlemmar vid tjänstgöring utomlands, om vaccinationen betingas av utlandsvistelsen, och*
- tandbehandling som har bedömts som nödvändig med hänsyn till tjänstens krav för Forsvarsmaktens submarina eller flygande personal och för andra med i huvudsak liknande arbetsförhållanden.

Paragrafen reglerar vilka förmåner av hälso- och sjukvård som inte ska tas upp till beskattning.

Förmån av vaccination som betingas av tjänsten är skattefri. I en ny *fjärde strecksats i andra stycket* anges att även förmån av vaccination av medföljande familjemedlemmar vid tjänstgöring utomlands är skattefri. En förutsättning för skattefriheten är att vaccinationen betingas av utlandsvistelsen. Vaccinationer som tas av privata skäl, till exempel inför en semesterresa, omfattas således inte av skattefriheten. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.2.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

- 1 *Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.*
- 2 *Lagen tillämpas första gången på förmåner som tillhandahålls efter ikraftträdande.*

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 juli 2025.

Enligt *andra punkten* tillämpas lagen första gången på förmån som tillhandahålls efter ikraftträdandet. Det innebär att förmåner som tillhandahålls dessförinnan inte kommer att omfattas av skattefriheten.

13.3 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

8 kap.

2 a §

Regionerna ska även erbjuda en god hälso- och sjukvård åt

1. den som, utan att vara bosatt i Sverige, sänds ut av Regeringskansliet eller Försvarsmakten för tjänstgöring utomlands, och

2. den som är medföljande make, sambo eller barn till en person som, utan att vara bosatt i Sverige, sänds ut av Regeringskansliet eller Försvarsmakten för tjänstgöring utomlands.

Denna bestämmelse gäller inte utsänd personal som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Vården ska erbjudas av den region där den utsände senast var bosatt.

I paragrafen, som är ny, regleras ett utökat ansvar för regionerna att erbjuda god hälso- och sjukvård. Övervägandena återfinns i kapitel 8.7.3.

Av *första stycket första punkten* framgår att regionerna ska erbjuda utsänd personal från Regeringskansliet och Försvarsmakten, som inte är bosatt i Sverige, en god hälso- och sjukvård. Detta innebär att personer som inte är bosatta i Sverige i enlighet med vad som krävs enligt 8 kap. 1 § och som inte heller har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 (8 kap. 2 §) ska erbjudas en god hälso- och sjukvård. Ansvaret gäller endast utsänd personal från Regeringskansliet och Försvarsmakten. Dessa arbetsgivares lokalanställda omfattas inte.

Av *första stycket andra punkten* framgår att regionerna också ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt medföljande make, sambo eller barn till personal som, utan att vara bosatt här, sänds ut från Regeringskansliet och Försvarmakten. Av begreppet medföljande framgår att familjeförhållandet ska ha varit etablerat vid utsändningen. Det innebär att om den utsände under tiden för utsändningen blir sambo eller gifter sig kommer sambon eller maken inte att omfattas av regionernas ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen. Detta gäller dock inte barn som föds eller adopteras under utsändningen och som den utsände har del i vårdsnaden om. Ett sådant barn ska omfattas av regionernas ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård.

Medföljande familjemedlemmar vid direktutsändning inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket kan vid tillämpningen av förordning (EG) nr 883/2004 och 987/2009 samt avtalet mellan EU och Förenade kungariket, beroende på individuella omständigheter, omfattas av stationeringslandets lagstiftning. I dessa fall omfattas personen av sjukvården i stationeringslandet. För att den statliga arbetsgivaren ska kunna uppfylla sina kollektivavtalsreglerade skyldigheter behöver en sådan person dock också ha tillgång till den svenska offentliga hälso- och sjukvården. Sådana medföljande familjemedlemmar är därför inte undantagna andra styckets tillämpning.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelsen inte ska tillämpas avseende personal från Försvarmakten som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser.

Enligt *tredje stycket* ska hälso- och sjukvården erbjudas av den region där den utsände senast var bosatt. Detta innebär att en utsänd som aldrig har varit bosatt i Sverige inte omfattas av bestämmelsen. Medföljande familjemedlemmars hälso- och sjukvård ska erbjudas av regionen där den utsände senast var bosatt.

9 kap.

1 §

Regionen ska erbjuda vårdgaranti åt den som omfattas av regionens ansvar enligt 8 kap. 1, 2 *eller* 2 a §. Vårdgarantin ska innehålla en försäkran om att den enskilde inom viss tid får

1. kontakt med primärvården,
2. en medicinsk bedömning av läkare eller annan legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal inom primärvården,
3. besöka den specialiserade vården, och
4. planerad vård.

Hos en sådan utförare som avses i 7 kap. 3 a § första stycket gäller vårdgarantin enligt första stycket 1 och 2 endast om den enskilde är listad hos utföraren.

Bestämmelsen reglerar regionernas ansvar att lämna vårdgaranti.

Ändring i *första stycket* innebär att regionerna även ska erbjuda vårdgaranti åt den som omfattas av regionernas ansvar enligt 8 kap. 2 a §.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2025. Bestämmelserna ska tillämpas på utsändningar som påbörjat före detta datum och som alltjämt pågår.

Uppdragsbeskrivning (UD 2023:A)

Sammanfattning av uppdraget

Regeringskansliet uppdrar åt att Harald Sandberg (i det följande utredaren) att utreda frågan om bättre förutsättningar för utsänd statlig personal.

Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal

Bakgrund

Sverige står inför de största utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska prövningarna i modern tid. En av regeringens utrikespolitiska prioriteringar handlar om att leda Sverige in i Nato och etablera oss som ett starkt medlemsland. Vi ska fortsatt vara en pådrivande och konstruktiv partner i EU och andra internationella samarbeten. För att kunna verkställa regeringens politik kommer statligt utsänd personal att vara fortsatt efterfrågad för att genomföra dessa uppdrag. Det krävs därför goda och tydliga förutsättningar både för arbetsgivaren och för arbetstagare.

Den statliga arbetsgivarpolitiken är ett viktigt instrument för att stödja både effektiva verksamheter och att säkerställa långsiktig kompetensförsörjning. Detta gäller för statlig verksamhet såväl i Sverige som i utlandet. Cirka 950 statligt anställda tjänstemän är utsända på uppdrag av regeringen eller en myndighet och tjänstgör i Sveriges utrikesrepresentation som består av drygt 100 utlandsmyndigheter. De utsända har ett 30-tal olika utsändande huvudmän. De vanligaste utsändande myndigheterna är

Regeringskansliet, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Migrationsverket, Polismyndigheten och Försvarsmakten. Med familjer uppskattas gruppen uppgå till cirka 3 000 personer. Ett svenskt Nato-medlemskap kommer troligen att generera en betydande ökning av statligt utsänd personal till Nato-delegationen, Nato HQ och Natos verksamhet på andra platser.

Svensk närvaro i utlandet behöver vara fortsatt väl disponerad och kompetent. Att staten som arbetsgivare kan säkra en långsiktig kompetensförsörjning på en konkurrensutsatt och internationell arbetsmarknad är av vikt. Rimliga och med svenska förhållanden jämförbara förutsättningar vid utlandstjänst krävs för rekrytering och långsiktig kompetensförsörjning för de aktuella uppdragen. Det ställer särskilda krav på en arbetsgivare att kunna ansvara för utsänd personal med uppdraget att arbeta för Sverige i utlandet. Författningar och annat som inte beaktar de särskilda förutsättningar som utlandstjänst innebär kan medföra negativa konsekvenser för statligt utsända och deras medföljande familjemedlemmar.

Statliga arbetsgivare har ett tydligt uppdrag att främja mångfald och inkludering, att ta hänsyn till jämställdhetsaspekter och att kunna erbjuda attraktiva arbetsvillkor. För dagens utsända familjer innebär det förutsättningar för att utsändas partners ska kunna ha ett yrkesliv och en egen karriär och att befintliga regelverk underlättar för medföljande familjemedlemmar att arbeta. Det är viktigt att Sverige agerar konsekvent med höga ambitioner på jämställdhetsområdet. Sverige ska fortsatt uppfattas internationellt som ledande inom jämställdhet. Regeringskansliet, främst genom Utrikesdepartementet, och andra berörda myndigheter ska driva dessa frågor och främja dem i utlandet.

Behov av utredning

Det finns behov av att underlätta för den statligt utsända personalen. Under årens lopp har det uppmärksammats omständigheter som

försvårar utsändandet. Dessa behov kan sammanfattas i fyra områden.

Ett sådant område är om den utsände ska stå för kostnaden för vård och vaccinationer före och efter utlandsstationeringen för sina medföljande familjemedlemmar. Staten ska som arbetsgivare arbeta hälsofrämjande. Det är därför särskilt viktigt att den utsände och dennes familjemedlemmar genomgår hälsoundersökningar men även tar erforderliga vaccinationer både inför och efter utlandsstationeringen.

Ett annat område gäller behovet av att kunna anställa personer och direkt sända ut dem i en statlig anställning även om de omedelbart före utsändandet har varit bosatta utomlands under mer än ett år. Med tanke på kommande åtaganden som Sverige har framför sig är detta ett område som kräver en lösning främst gällande rätten till subventionerad hälso- och sjukvård.

Ett tredje område handlar om behovet av att kartlägga och analysera processen för och möjligheterna till uppehållstillstånd eller medborgarskap för medföljare från andra länder under den tid de är medföljare till utsänd statligt anställd personal.

Ett fjärde område gäller tillgången till vård för utsända och deras familjemedlemmar inom EU/EES och Schweiz samt om kostnader för genomförd vård ska belasta den enskilde utsände. En kartläggning behöver göras om vad de utsända kan förvänta sig samt hur de ska agera i olika situationer för att underlätta och snabba på processerna.

För att fortsätta vara en god och attraktiv arbetsgivare och för att bibehålla kompetens i en alltmer konkurrensutsatt och internationell arbetsmarknad, behöver, mot angiven bakgrund och med utgångspunkt i EU-rätten, nuvarande författningar, regelverk och annat som har bäring på utsänd personal i statlig tjänst och deras medföljare ses över.

Uppdrag

En utredare ges i uppdrag att inom de fyra nämnda områdena biträda Regeringskansliet med att kartlägga och analysera problem, se över relevanta författningar och föreslå lösningar, till exempel författningsändringar, eventuella ändringar i andra regelverk samt andra åtgärder som bedöms nödvändiga utifrån vad som anges för respektive område nedan, med undantag för ändringar med avseende på EU-rätten. Syftet är att säkerställa goda, tydliga och mer förutsägbara villkor för utsända och deras familjemedlemmar för att säkra en långsiktig kompetensförsörjning, arbetsplatser med god arbetsmiljö samt stärka attraktiviteten för staten som arbetsgivare.

Utredaren får även se över andra inom ramen för utredningens uppdrag relevanta och angränsande frågor.

En jämförelse av motsvarande förhållanden i relevanta nordiska länder och EU-länder bör göras.

Vård och vaccinationer före och efter utlandsstationering

Av hälso- och säkerhetsskäl ska den utsände och medföljande familjemedlemmar inför utlandsstationering genomgå erforderlig hälsoundersökning och erbjudas vaccination i enlighet med förhållanden på orten.

Arbetsgivaren är ansvarig för att en utsänd och dennes familjemedlemmar har de hälsomässiga förutsättningar som krävs vid utlandsstationering, i synnerhet på vissa platser, så kallade hardshiporter, där det råder svåra förhållanden att leva. Hälso- och sjukvårdsinsatser med koppling till utlandsstationeringen som sker före eller efter själva posteringen täcks dock i nuläget inte av de skattemässiga förmånsregler som är tillämpliga under posteringstiden. Det innebär att den anställde förmånsbeskattas för till exempel kostnader för familjens hälsoundersökningar och vaccinationer som krävs för tjänstbarhet men som inte sker under perioden. I en arbetsgivares ansvar för arbetsmiljö ligger att ge goda förutsättningar för att bland annat minska sjukfrånvaro. Att erbjuda förmåner som ges av medicinska skäl får anses vara en viktig sådan

förutsättning för att en anställd ska kunna utföra sitt arbete. Konsekvensen för den enskilde blir en ofrivillig merkostnad som, i värsta fall, kan leda till att enskilda väljer att avstå från befogade vaccinationer eller nödvändig vård. Detta utgör en risk för den långsiktiga kompetensförsörjningen och för att staten inte uppfattas som en attraktiv arbetsgivare.

Utredaren ska

- analysera frågan om hälso- och sjukvårdsinsatser före och efter utlandsstationering och vid behov föreslå lösningar som leder till att utsända och deras medföljande familjemedlemmar inte behöver bekosta nödvändiga åtgärder för sin postering, samt
- vid behov lämna författningsförslag.

Utredaren ska i första hand undersöka möjligheterna att lämna förslag inom andra områden än på skatteområdet. Om överväganden inom skatteområdet bedöms nödvändiga ska dessa vara begränsade till frågan om det bör införas en generell skattefrihet för förmån av vaccination av medföljande familjemedlemmar, det vill säga som inte bara gäller utsänd personal i statens tjänst.

Direkt utsänd som statligt anställd

För statliga arbetsgivares långsiktiga försörjning av kompetenser med internationell erfarenhet är det önskvärt att personal kan tjänstgöra växelvis mellan svensk myndighet och internationella arbetsgivare, såsom exempelvis en multilateral organisation eller den europeiska utrikestjänsten. Statliga arbetsgivare behöver följaktligen kunna sända ut svenska medborgare som nyligen avslutat tjänstgöring vid en internationell organisation och goda förutsättningar för sådan direktutsändning behöver finnas. Arbetsgivare kan idag undvika att sända ut i sådana situationer eftersom risken för oönskade ekonomiska följder är stor. Det beror på att de inte, först och främst, omfattas av den hälso- och sjukvårdslagstiftning som normalt sett gäller för den som är bosatt i Sverige. Möjligheten att som enskild få tillgång till svensk hälso- och sjukvård utgår från att man är bosatt i Sverige och tolkningen av bosättningsbegreppet i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) utgår i

praktiken från folkbokföringslagen (1991:481). Motsvarande bestämmelser om tandvård finns i tandvårdslagen (1985:125). En sådan direktutsänd statligt anställd är sällan att anse som bosatt i Sverige och är därför heller inte folkbokförd i landet.

Det finns emellertid i vart fall en personkategori, utlandsstuderande, som under vissa förutsättningar har tillgång till bland annat det svenska sjukvårdssystemet trots att de inte är bosatta i landet.

Det finns behov av att överväga om och hur de direkt utsända statligt anställda skulle kunna få tillgång till exempelvis det svenska sjukvårdssystemet även om de inte anses bosatta i landet.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera de problem som direktutsända i statens tjänst i dag kan möta kopplat till hälso- och sjukvård samt vid behov föreslå lösningar som gör det möjligt för denne att ha samma rätt till hälso- och sjukvård i Sverige som den som är bosatt här, även om personen före direktutsändningen varit bosatt utomlands under mer än ett år, och
- vid behov ge förslag på lösningar eller lämna nödvändiga författningsförslag som också omfattar övriga familjemedlemmar.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på ändringar i folkbokföringslagen. Utredaren ska vidare kartlägga och analysera om det finns andra förmåner utöver hälso- och sjukvård som den utsände eller dennes familjemedlemmar i dag inte kommer till åtnjutande av. I sådana fall ska utredaren

- klargöra vilka rättigheter och skyldigheter som den enskilde går miste om,
- tydliggöra hur stort problemet är, och
- analysera i vilken mån problemet även berör medföljande familjemedlemmar.

Uppehållstillstånd och medborgarskap för medföljare

Ett annat exempel som kan göra utlandstjänster mindre attraktiva är att utländska medborgare som är medföljare till en svensk statligt utsänd som arbetar vid en utlandsmyndighet inte får räkna in tiden utomlands som hemvist i Sverige vid prövning av permanent uppehållstillstånd och ansökan om svenskt medborgarskap.

Det är relativt vanligt att statligt utsända medarbetare har medföljare som inte är svenska medborgare. Den enskilde kan redan efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en svensk medborgare få permanent uppehållstillstånd men i praktiken blir det tidigast efter fyra år eftersom tidsbegränsade uppehållstillstånd vanligtvis beviljas för två år i taget. För att få svenskt medborgarskap krävs bland annat att personen har hemvist i Sverige sedan minst fem år alternativt i tre år om personen under den tiden varit sammanboende med en partner i Sverige i två år. Det senare anses idag inte vara uppfyllt vid utlandsstationering.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera processen för och möjligheterna till permanent uppehållstillstånd eller svenskt medborgarskap för medföljare.

Sociala trygghetssystem avseende hälso- och sjukvård för utsända och medföljande familjemedlemmar inom Europa

För utsänd statlig personal till länder inom EU/EES och till Schweiz gäller EU-rätten i fråga om social trygghet inklusive sjukvård. De sociala trygghetssystemen inom det europeiska området samordnas genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. För att säkerställa att en person endast omfattas av ett lands lagstiftning i taget finns regler om tillämplig lagstiftning (lagval) som talar om vilket lands lagstiftning som ska tillämpas i olika gränsöverskridande situationer. I förordningen finns särskilda regler för offentligt anställda.

Det har visat sig att utlandsmyndigheternas personal upplever praktiska problem i fråga om tillgång till och ersättning för hälso- och sjukvård i stationeringslandet. Det handlar om uppgifter att det förekommer olika synsätt och tillämpning i olika EU/EES-länder och Schweiz beträffande i vilken utsträckning god och säker vård i stationeringslandet garanteras och när det europeiska sjukförsäkringskortet, EU-kortet, kan användas. Vidare förekommer uppgifter om att statligt utsända och deras familjemedlemmar vid behov av hälso- och sjukvård ställs inför problem då de riskerar att inte få tillgång till vård i stationeringslandet eller efter sjukvård riskerar att få ligga ute med höga belopp för läkarbesök och behandling.

Det är av stor vikt att säker tillgång till vård kan garanteras utlandsstationerade i EU/EES och Schweiz på motsvarande sätt som gäller i Sverige för att utsända och deras familjemedlemmars vardagsliv ska fungera. Praktiska problem i detta avseende utgör på sikt ytterligare risk för kompetensförsörjningen och för statens attraktivitet som arbetsgivare.

Utredaren ska

- kartlägga hur de praktiska problemen för statligt utsända, och deras familjemedlemmar, som är stationerade i EU/EES-land eller i Schweiz kan se ut i fråga om hälso- och sjukvård i stationeringslandet samt omfattningen av problemen,
- belysa utifrån gällande rätt vad som gäller för rätten till vård och ersättning för vård inom EU/EES och Schweiz för statligt utsända och deras medföljande familjemedlemmar samt, hur de praktiskt ska gå till väga för att få tillfredsställande vård och åskådliggöra detta i ett informationsmaterial som kan användas av både arbetsgivare och utsända.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa effekterna av de olika förslagen. Utredaren ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som utredarens förslag kan komma att medföra. Utredaren ska göra en jämföringsanalys av de olika förslagen. Om förslagen

leder till kostnadsökningar ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Till stöd för utredningen ska en särskild referensgrupp utses med representanter från Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Finansdepartementet och Socialdepartementet.

Utredaren ska ta kontakt med de myndigheter och andra aktörer som bedöms relevanta för att genomföra uppdraget samt med för områdena relevanta och pågående utredningar.

Utredaren ska hålla berörda arbetstagarorganisationer informerade om arbetet samt ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2024.

Enkätundersökningar

Som en del i utredningens kartläggningsarbete har två enkätundersökningar genomförts. Den ena enkätundersökningen riktade sig till utsänd statlig personal vid utlandsmyndigheter samt anställda vid Utrikesdepartementet som kan komma i fråga för utlandsstationering. Den enkäten gällde frågor om medföljares medborgarskap, medföljande familjemedlemmar och medföljandetillägg. Den andra enkätundersökningen riktade sig till utsänd statlig personal vid utlandsmyndigheter i EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket¹⁷⁹. Den enkäten handlade om tillgång till och ersättning för hälso- och sjukvård samt om utfärdande av S1-intyg.

Enkäterna genomfördes med ett enkätverktyg som ligger på Regeringskansliets servrar. Denna typ av enkäter kan endast skickas till personer som har e-postadress på Regeringskansliets server. Inom utrikesrepresentationen tjänstgör utsända från andra myndigheter än Regeringskansliet och de flesta av dessa utsända får en e-postadress på Regeringskansliet servrar, och ingår därför i enkätundersökningen. Enkätverktyget valdes eftersom det framstod som det mest lämpliga sett ur ett dataskyddsperspektiv. Nackdelen med enkätverktyget är att det inte kunde nå ut till utsänd statlig personal som inte har tillgång till Regeringskansliets server.

Enkätundersökning om medföljare

I enkätundersökningen undersöktes hur många medföljande familjemedlemmar som fanns vid utlandsmyndigheterna, huruvida

¹⁷⁹ Förenade Kungariket är en kortare version av det formella namnet Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och används som benämning för landet i denna promemoria.

de utsända uppbar medföljandetillägg samt i vilken utsträckning utsänd personal vid utlandsmyndigheterna och anställda vid Utrikesdepartementet som kan komma i fråga för utsändning har make eller sambo som inte är svenska medborgare. Enkäten undersökte också hur anställda med partners som inte är svenska medborgare påverkas av detta.

Urvalsgrupp

Av den kartläggning som föregick enkätundersökningen framgick att frågor om medföljares medborgarskap främst är aktuella för personal från Regeringskansliet och Sida. Det har därför bedömts som tillräckligt att tillfråga utsända vid utlandsmyndigheter, vilka i huvudsak är utsända från Regeringskansliet och Sida. Av enkätundersökningen visade det sig också att de utsända från andra arbetsgivare än Regeringskansliet och Sida hade, med något undantag, sambo eller make som var svenska medborgare. Kartläggningen hade också visat att det framför allt är utsända vid utlandsmyndigheter som brukar ha med sig sina familjemedlemmar på utsändningen. Vid andra myndigheter förekommer det endast i mindre utsträckning att familjemedlemmar följer med vid utsändningen, till exempel har Folke Bernadotteakademiens 70 utsända ungefär 25 medföljande familjemedlemmar. Försvarsmaktens utsända utgör emellertid ett undantag från detta. De har i större utsträckning med sig sina familjemedlemmar på utsändning men har i princip inte ingått i enkätundersökningens urvalsgrupp, bortsett från de anställda från Försvarsmakten som är placerade vid utlandsmyndigheter. Utredningen har genom kartläggningen fått uppfattningen att förutsättningarna för Försvarsmaktens utsända liknar Regeringskansliets utsända, bortsett från frågan om medföljares medborgarskap. Försvarsmakten har inte märkt av problem kopplat till medföljares medborgarskap.

Enkäten skickades till cirka 1 250 respondenter. Ungefär 930 personer besvarade enkäten, vilket är en svarsfrekvens om 74,5 procent.

Problem vid genomförandet

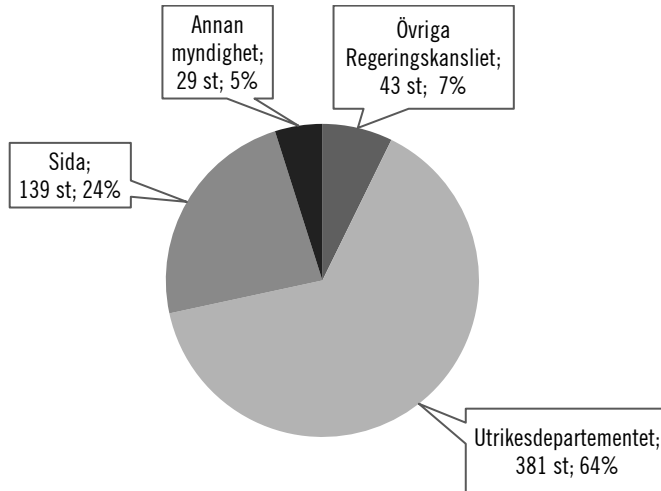
Det har visat sig att enkätundersökningen inte har kunnat genomföras korrekt avseende en viss urvalsgrupp. Respondenter som uppgett att de arbetar vid Utrikesdepartementet i Stockholm och vars civilstånd uppgetts vara gift eller sambo har i hög utsträckning avslutat enkäten utan att besvara frågan om vilket medborgarskap dess partner har. Enkätverktyget har registrerat fullständiga svar från endast 26 av dessa 229 respondenter. Det har inte gått att utreda om detta beror på tekniskt fel eller något annat. Utredningen anser att det inte går att använda denna urvalsgrupps svar i analysen. Följande redogörelse innefattar därför endast statistik avseende utsänd personal. Utredningen har däremot valt att beakta de fritextsvar som lämnats på frågor om vilka problem respondenten upplevt på grund av att sambo eller make inte är svensk medborgare.

Justerat för detta är det 595 av 768 tillfrågade som har besvarat enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 77,5 procent.

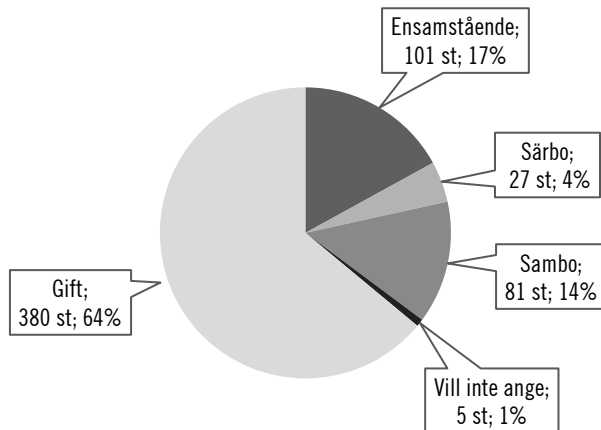
Enkätundersökningens resultat

Statistiken avser utsänd statlig personal till utlandsmyndigheter.

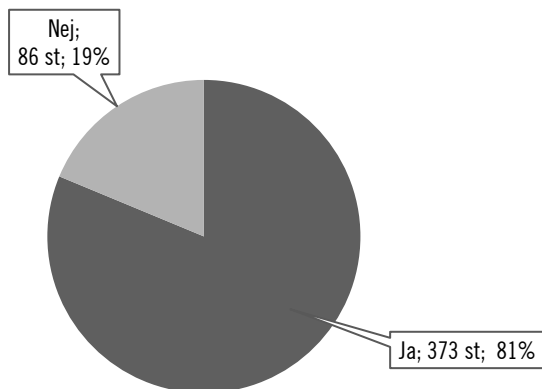
Var är du anställd?



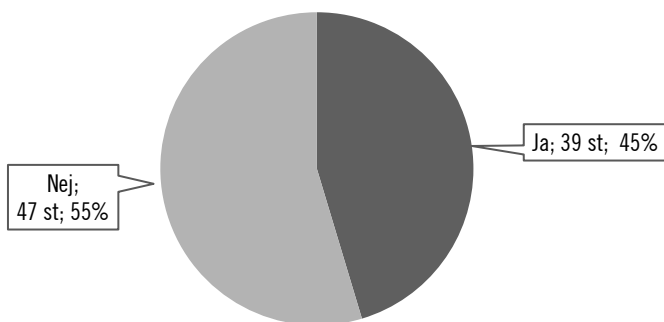
Vad är ditt civilstånd?



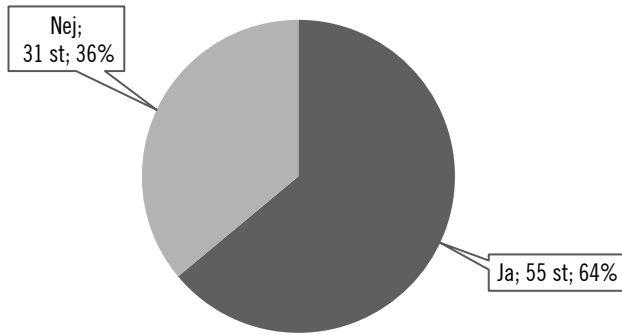
Är din make/maka/sambo svensk medborgare?



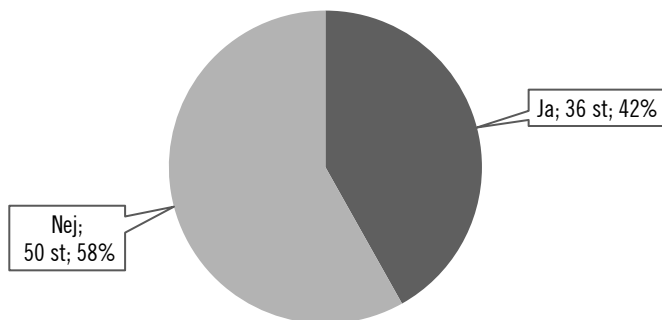
Är din make/maka/sambo nordisk medborgare eller EU-medborgare?



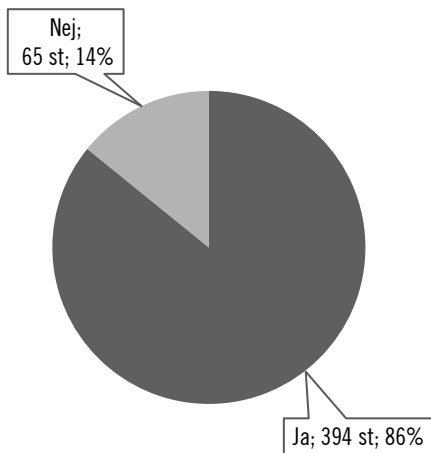
Har du i din anställning eller vid utförandet av ditt arbete upplevt några problem som har samband med att din make/maka/sambo inte är svensk medborgare?



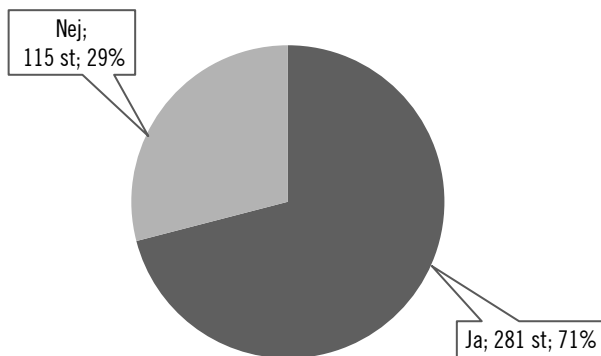
För att kunna förvärva svenskt medborgarskap krävs att din make/maka/sambo har haft hemvist i Sverige i viss tid. Påverkar detta din vilja att posteras utomlands?



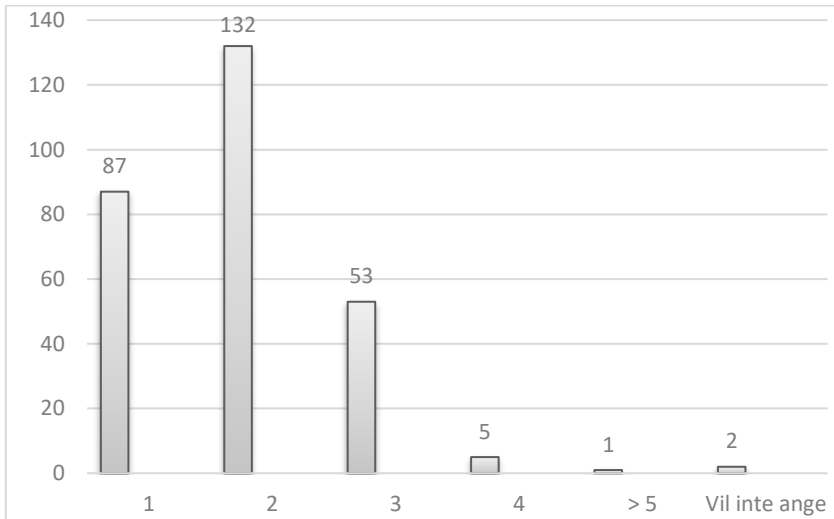
Har din make/maka/sambo följt med på, eller anslutit till, utsändningen?



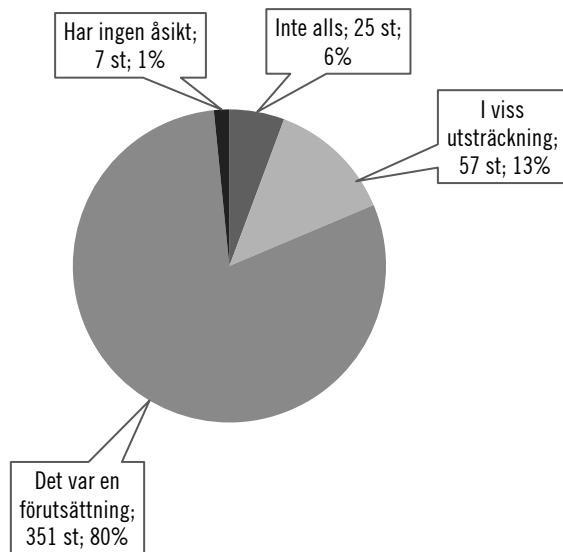
Har du barn?



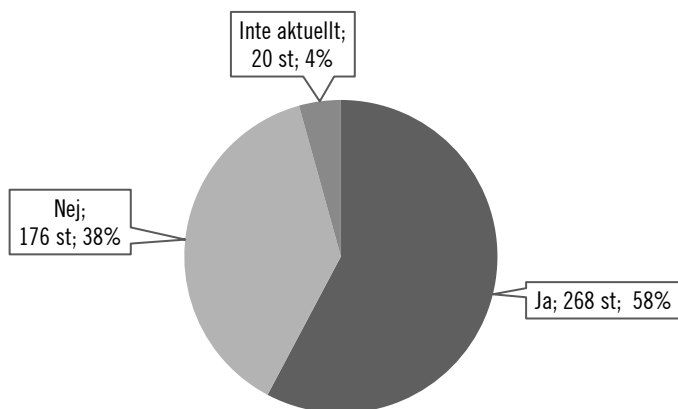
Hur många medföljande barn har du? Här avses både egna barn, bonusbarn m.m. – du avgör definitionen själv.



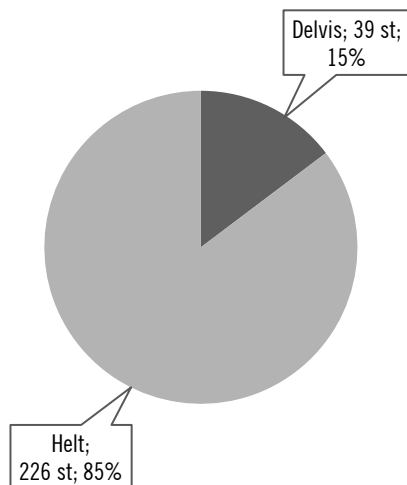
Hur påverkade möjligheten för din familj att följa med på utsändningen ditt beslut att tacka ja till posteringen?



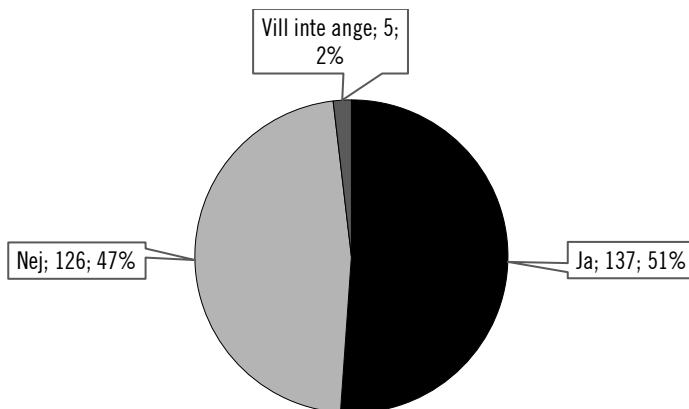
Uppbär du medföljandetillägg?



Uppbär du helt eller delvis medföljandetillägg?



Används medföljandetillägget för pensionsavsättningar för din make/maka/sambo?



Du som svarat ja på frågan om du i din anställning eller vid utförandet av ditt arbete upplevt några problem som har samband med att din make/maka/sambo inte är svensk medborgare - kan du kortfattat beskriva vad problemen bestått i?¹⁸⁰

Problem kopplat till pass och visering

- Problem i stationeringslandet med pass och visering.
- Sverige utfärdar inte diplomatpass för medföljaren, vilket innebär problem vid resor. Det kan också orsaka säkerhetsproblem.
- Medföljare som inte har svenska diplomatpass behöver ordna diplomatstatus i stationeringslandet, vilket kan vara tidsödande. Det är heller inte alla länder som beviljar diplomatisk status till personer utan diplomatpass.

¹⁸⁰ Svaren har kategoriserats för redovisningens skull och dubletter har tagits bort.

Problem kopplat till regelverket och till Migrationsverkets handläggning

- Det tar lång tid att förvärva svenskt medborgarskap när tiden som utsändningen pågår inte räknas in i tidskravet.
- Det är långa handläggningstider för ärenden om medborgarskap.
- Det är svårt att acceptera en placering i Sverige när medföljaren inte har uppehållstillstånd, samtidigt är det svårt att vara specifik i fråga om när ett återvändande ska ske utan beslut om hemstationering.
- Det är långa handläggningstider för ärenden om uppehållstillstånd, vilket försvårar planeringen inför hemstationering.
- Det finns en okunskap om utsändning i statens tjänst hos vissa handläggare vid Migrationsverket. Ärendena om uppehållstillstånd och medborgarskap borde hanteras av en mindre krets av handläggare.
- Det är svårt att få uppdateringar om ärenden hos Migrationsverket under handläggningens gång.

Exempel på kommentarer som grundas i oklar eller felaktig uppfattning av gällande rätt

- Medföljaren måste söka nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd vartannat år, från stationeringsorten, vilket är en tidskrävande process.
- Medföljare som inte har möjlighet att arbeta under utstationeringen kan heller inte uppvisa inkomst och kan ha svårt att uppfylla försörjningskravet.
- Det är oklart i vilken utsträckning medföljaren får resa utanför Sverige eller in i Sverige under tiden som ansökan om förnyat uppehållstillstånd pågår.

Problem kopplat till arbete

- Det är problematiskt att arbeta vid stationering i EU för medföljare som inte är EU-medborgare.

Problem kopplat till när medföljare inte kan bli folkbokförda¹⁸¹

- Det händer att medföljare helt saknar folkbokföring.
- Svårigheter att hantera personliga ärenden hos svenska myndigheter, bland annat på grund av avsaknad av BankID.
- Svårigheter att öppna bankkonto i Sverige.
- Svårigheter att ta banklån i Sverige.
- Svårigheter att skaffa en hemförsäkring som täcker någon som inte har svenskt personnummer.

Säkerhetsfrågor

- Vid en evakuering eller om den utsände förklaras vara *persona non grata* är det inte säkert att en medföljare som saknar rätt att resa till EU får följa med till Sverige.
- Det är en säkerhetsrisk att vara medföljare utan diplomatisk status på vissa stationeringsorter.

Andra svårigheter

- En medföljare utan diplomatisk status kan ha svårigheter att köra och äga en diplomatbil.
- Arbetsgivaren visar brist på förståelse för problemen som anställda med icke svenska medföljare upplever.
- Semesterresor till tredje land försvåras av att medföljaren inte har svenskt medborgarskap.

¹⁸¹ Dessa problem har inte direkt samband med frågan om uppehållstillstånd eller medborgarskap, men har gemensamma beröringspunkter och visar på problem som kan uppstå när en partner inte är svensk medborgare och heller inte folkbokförd i landet.

- All information och alla blanketter är på svenska, vilket gör att medföljaren blir beroende av den utsände. Det samma gäller Regeringskansliets förberedande utbildningar inför utsändning.
- All extra administration skapar merarbete och går ut över arbetet.
- Medföljare kan ha svårt att få uppehållstillstånd i stationeringslandet på grund av det landets syn på samkönade relationer.

Är det någonting du vill tillägga angående processen för och möjligheterna till permanent uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap?

- Det finns medföljare som inte önskar förvärva svenskt medborgarskap.

Enkät om tillgång till och ersättning för sjukvård inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket

I enkätundersökningen undersöktes i vilken omfattning utsänd statlig personal vid utlandsmyndigheterna inom det geografiska området har tillgång till S1-intyg och i vilken utsträckning de själva varit tvungna att göra utlägg för vårdkostnader. Undersökningen omfattade också uppgifter om medföljande familjemedlemmars tillgång till S1-intyg.

Urvalsgrupp

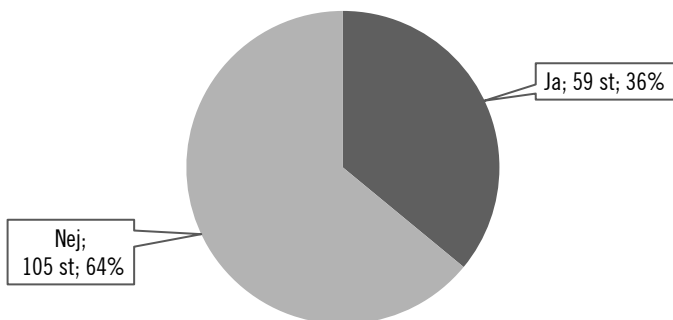
Utredningen valde att använda det enkätverktyg som finns tillgängligt på Regeringskansliet server, vilket har lett till den begränsningen att endast personer med e-postadress hos Regeringskansliet har kunnat besvara enkäten. Enkätverktyget bedömdes leva upp till dataskyddsbestämmelserna. Nackdelen med verktyget är att det inte gått att nå utsänd personal utanför utlandsmyndigheterna. Utredningen är emellertid av uppfattningen att slutsatser som kan dras av enkäten är tillämpliga på övrig utsänd statlig personal, i den mån sådan utsänd personal har behov av sjukvård på stationeringsorten (läs mer om detta i kapitel 10).

Enkäten skickades till 261 respondenter. 164 personer besvarade enkäten, vilket är en svarsfrekvens om 63,2 procent.

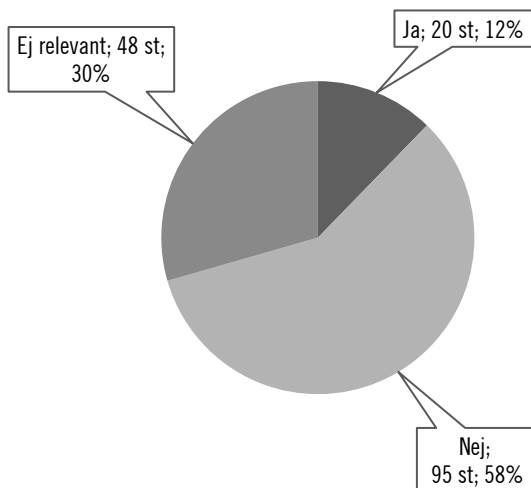
Enkätundersökningens resultat

Statistiken avser utsänd personal till utlandsmyndigheter i EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket.

Har du S1-intyg?



Har din medföljande partner S1-intyg?

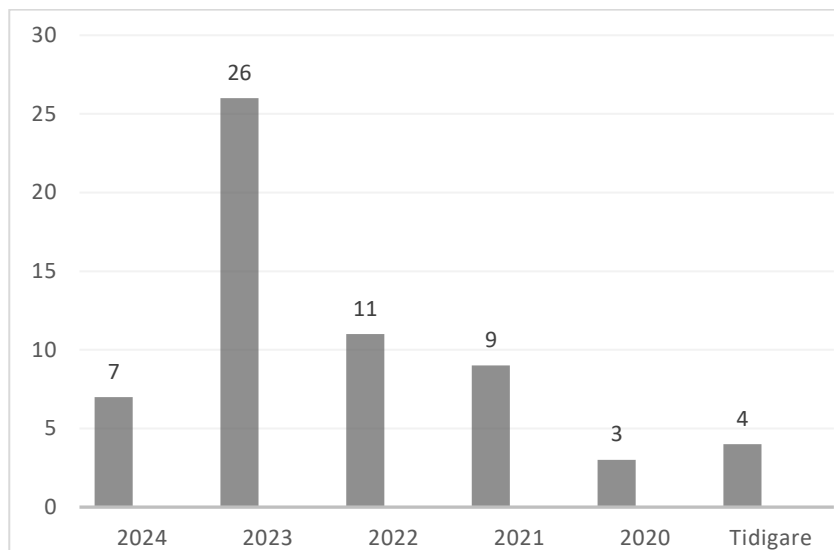
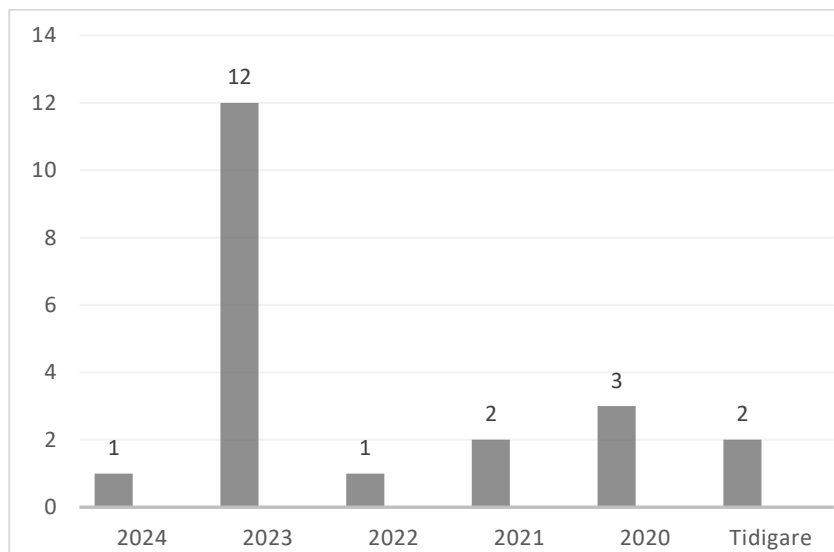


Du som har medföljande partner – vad är hans eller hennes sysselsättning?

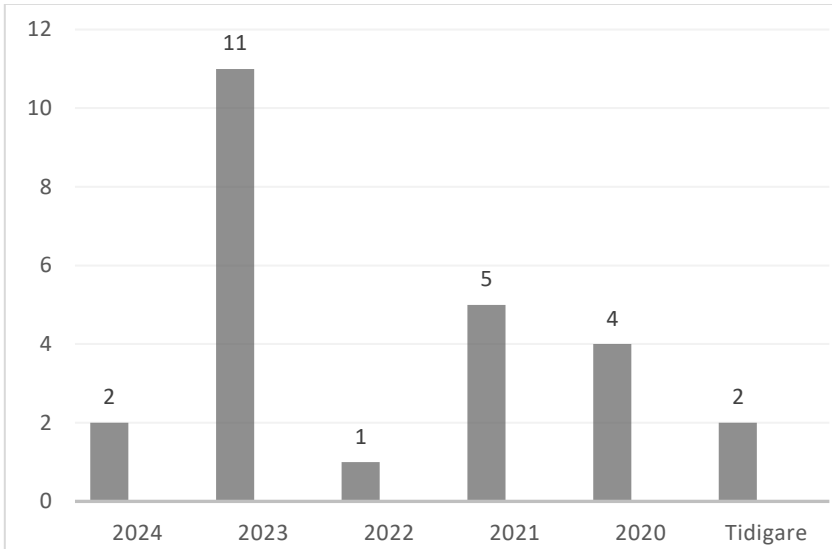
Svarsalternativ	Antal svar	Fördelning (%)
Arbetar inte/studerar.	43	27,2%
Arbetar heltid på stationeringsorten.	29	18,4%
Arbetar deltid på stationeringsorten.	5	3,2%
Arbetar på distans från Sverige, mindre än halva tiden från stationeringsorten.	3	1,9%
Arbetar på distans från Sverige, mer än halva tiden från stationeringsorten.	23	14,6%
Ej relevant.	55	34,8%

Har dina medföljande barn S1-intyg?

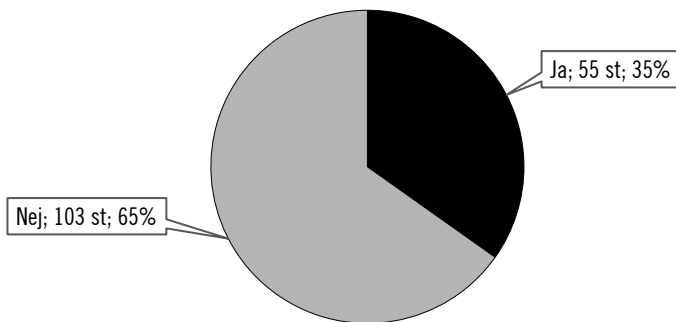
Svarsalternativ	Antal svar	Fördelning (%)
Ja	20	12,6%
Nej	77	48,4%
Ej relevant	63	39,6%

Du som har S1-intyg, när beviljades eller förlängdes det?**Du vars medföljande partner har S1-intyg, när beviljades eller förlängdes det?**

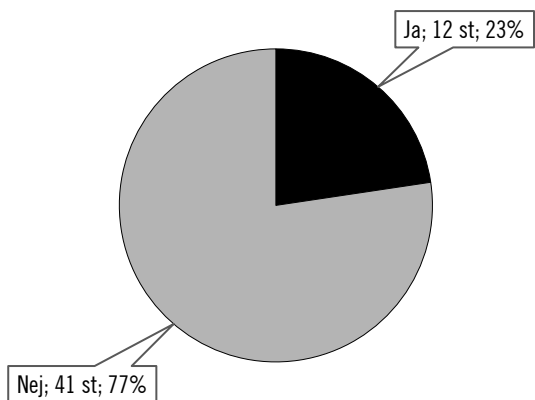
Du vars barn har S1-intyg, när beviljades eller förlängdes det? Du kan lämna flera svar.



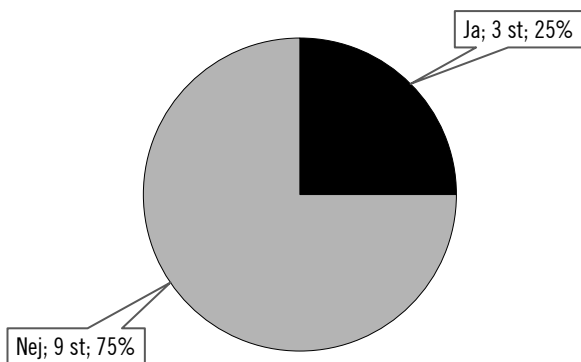
Har du och/eller medföljande familjemedlemmar ansökt om S1-intyg eller om förlängning av S1-intyg under åren 2020–2024 och fått avslag på ansökan?



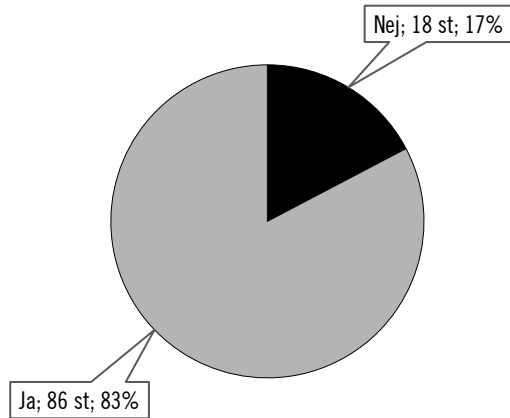
Om du eller medföljande familjemedlemmar fått avslag på ansökan om eller förlängning av S1-intyg, har beslutet överklagats?



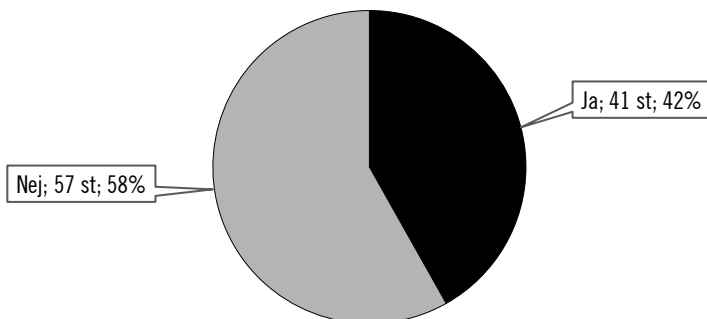
Om beslutet om avslag på begäran om att få S1-intyg eller förlängning av S1-intyg har överklagats, har ärendet avgjorts slutligt i domstol?



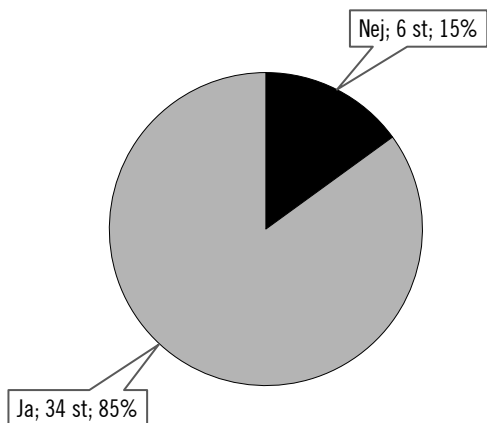
Denna fråga vänder sig till dig som saknar S1-intyg i dag eller vars medföljande familjemedlemmar saknar S1-intyg idag. Påverkas du och din familj negativt av att inte ha S1-intyg?



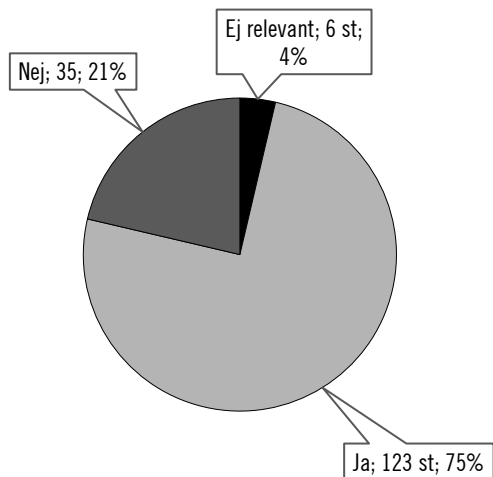
Denna fråga vänder sig till dig som saknar S1-intyg i dag eller vars medföljande familjemedlemmar saknar S1-intyg idag. Upplever du att det är svårt för dig och/eller dina medföljande familjemedlemmar att få tillgång till vård på din stationeringsort?

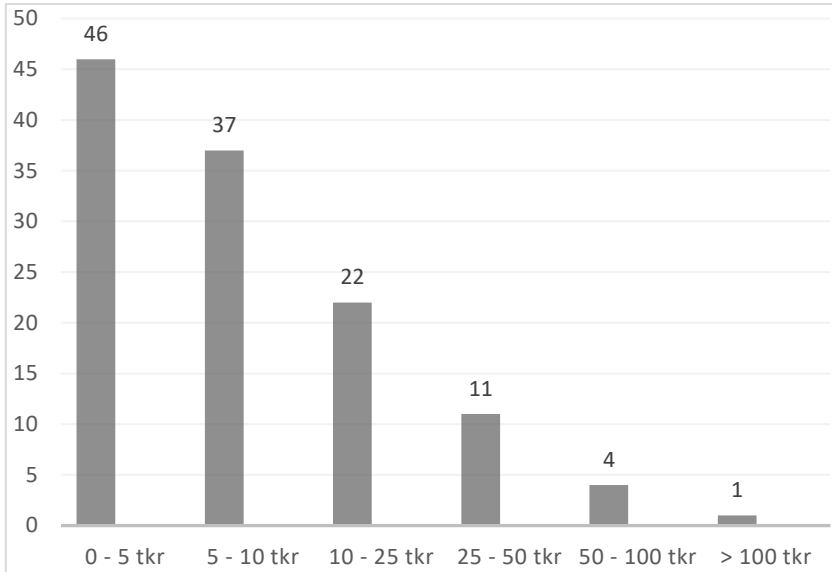
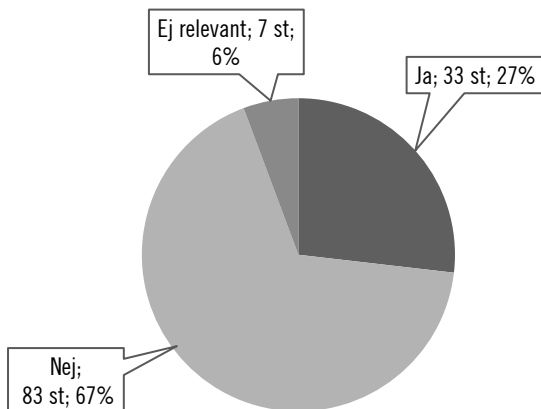


Tror du att det hade varit enklare att få tillgång till vård om du och/eller dina medföljande familjemedlemmar hade haft S1-intyg?

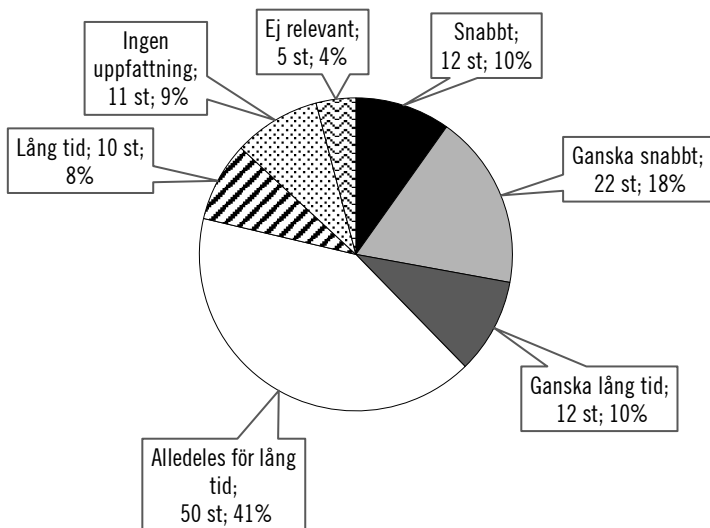


Har du behövt göra utlägg för vårdkostnader under åren 2020–2024?

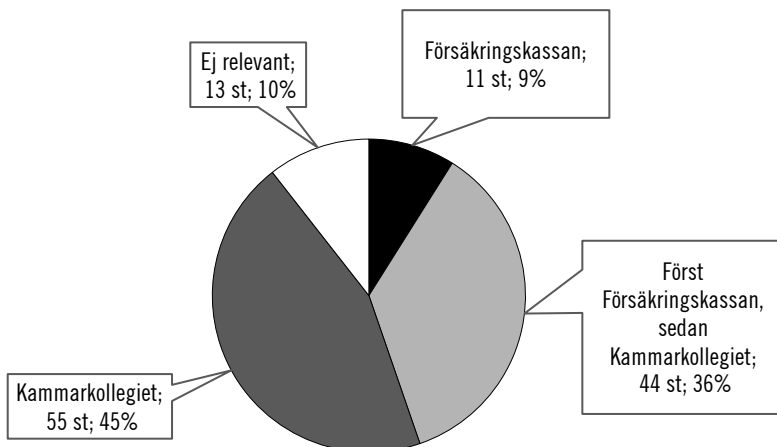


Hur stora utlägg för vård har du gjort under år 2023?**Tycker du att det är enkelt att få ersättning för utlägg för vårdkostnader?**

Vad är din uppfattning om den tid det tar att få ersättning för utlägg för vårdkostnader?



Vart vänder du dig för att gå ersättning för vårdkostnader?



Kan du kortfattat beskriva på vilket sätt du påverkas av att du själv eller medföljande familjemedlemmar saknar S1-intyg?

Tillgången till sjukvård

- Det är svårt att få läkartid utan S1-intyg.
- Det är inte möjligt att ha en kontinuerlig vårdkontakt utan S1-intyg.
- Det är oklart vilken vård man kan få med EU-kortet och vad som skulle kräva ett S1-intyg.
- Det känns ovärdigt att inte veta om man kan söka vård eller få ersättning för utlägg för vård.
- Osäkerhet kring om dyrare vårdbesök och operationer kan genomföras på stationeringsorten skapar stor oro.
- Processerna med Försäkringskassan är krångliga och skapar en administrativ börda för utsänd personal, som i arbetet redan har en hög belastning.
- När S1-intyg inte förlängs behöver vård som redan påbörjats avbrytas, till exempel tandreglering hos barn.
- Medföljande familjemedlemmar är i beroendeställning i förhållande till den utsände men kan inte tillförsäkras grundläggande sjukvård under utsändningen.
- Den som är i behov av regelbundna vårdkontakter kan inte stationeras på en ort där det inte finns tillgång till offentlig sjukvård eller sjukvård i annan regi på arbetsgivarens eller Sveriges bekostnad.
- Att inte ha S1-intyg kan innebära många hemresor till Sverige för att få vård, vilket inte ryms inom maxantalet skattefria hemresor. Det blir dyrt för den anställde.

Ersättningen för utlägg

- Utsända behöver ligga ute med stora belopp för vård. På vissa orter är sjukvård extremt dyrt.

- Det tar lång tid att få ersättning. Innan ersättningsanspråket har handlagts av Försäkringskassan kan den utsände ha roterat och saknar då närhet till sjukvårdsinstanser för det fall komplettering behövs.
- Det är oklart vilka utlägg som ersätts och detta leder till oro för ekonomiska konsekvenser av utlägg.
- Systemet med att behöva ligga ute med pengar för sjukvård och sedan inte veta om ersättning kommer att ges, och i sådana fall först efter lång handläggningstid, medför att utsända och medföljande familjemedlemmar undviker att söka vård lokalt.
- Det är en enorm administrativ börda, som bland annat innebär hantering av fakturor, journalkopior och kvitton till Försäkringskassan, Kammarkollegiet och ibland lokal försäkringskassa.
- Det är otydligt vilken typ av ersättning som kan begäras från Kammarkollegiet.
- Det är oklart om man kan få ersättning från Kammarkollegiet och Försäkringskassan om man sökt privat vård, när offentlig vård finns men inte är tillgänglig eftersom S1-intyg saknas.
- Det är oklart om Försäkringskassan och Kammarkollegiet kommer att bedöma vårdinsatser som nödvändiga eller om ersättning för utlägg kommer nekas. Det är en risk den vårdsökande får ta, utan tillräcklig kompetens att själv kunna bedöma detta.

Allmänt

- Systemet skapar obehag och stress och tar tid från jobb och fritid.
- Utsända hjälper svenskar i nöd utomlands å statens vägnar men kan själva inte få hjälp med sjukvård.

Informationsmaterial – tillgång till hälso- och sjukvård inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket

Detta informationsmaterial riktar sig till dig som ska sändas ut för tjänstgöring utomlands av en statlig arbetsgivare. Läs noga igenom detta när du förbereder dig och eventuell medföljande familj inför utsändningen.

Inom EU/EES och Schweiz, samt i förhållandet EU/EES och det Förenade kungariket, finns särskilda regelverk, EU-förordningar¹⁸² respektive avtal¹⁸³, som reglerar vad som gäller i fråga om social trygghet för personer som till exempel bor och arbetar i olika länder, flyttar till ett annat land eller som är utsända för att arbeta i ett annat land. Dessa kallas med ett gemensamt namn för ”samordningsbestämmelserna”. Med social trygghet avses i sammanhanget mycket enkelt uttryckt det som i Sverige kallas socialförsäkring, arbetslöshetsförsäkring samt hälso- och sjukvård. De så kallade samordningsbestämmelserna om social trygghet pekar ut vilket lands lagstiftning som ska gälla för en person i olika situationer; var han eller hon enkelt uttryckt ska vara ”socialförsäkrad”, samt fastställer hur vissa av de förmåner som omfattas av regelverken ska samordnas.

¹⁸² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen samt 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.

¹⁸³ Avtal om handel och samarbete mellan Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan, och Protokoll om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Vilket lands sociala trygghetssystem som ska gälla

När en person avser att flytta eller ska börja arbeta i en annan medlemsstat görs en bedömning av var, i vilket land, han eller hon ska vara socialförsäkrad. Denna bedömning görs för varje person, utifrån den situation som han eller hon befinner sig, det vill säga inte till exempel utifrån om personen är familjemedlem till en arbetstagare eller inte.

Enligt huvudprincipen är det arbetslandets lagstiftning som gäller. Det finns undantag från denna regel, exempelvis om personen arbetar parallellt i två eller flera länder, men som huvudprincip gäller att man är socialförsäkrad i det land där man arbetar. Det är det land där personen fysiskt arbetar som avgör var han eller hon ska vara socialförsäkrad, det vill säga inte var personen är anställd eller om personen har en svensk arbetsgivare eller inte. En person kan arbeta upp till 25 procent på distans från bosättningslandet, och ändå vara socialförsäkrad i exempelvis i Sverige. I enlighet med ett avtal mellan ett flertal länder inom EU, bland annat Sverige, är det vidare möjligt att ansöka om att få arbeta upp till 50 procent på distans. Ansökan om det görs i Sverige hos Försäkringskassan.¹⁸⁴ Om personen inte arbetar gäller bosättningslandets lagstiftning.

Offentligt anställd personal, till exempel statligt anställd personal, anses enligt samordningsbestämmelserna alltid vara socialförsäkrade i den medlemsstat som den förvaltning som sysselsätter dem hör. Det har därmed ingen betydelse var i EU/EES de arbetar, utan en person från exempelvis Sverige som arbetar på ambassaden i Paris anses arbeta i Sverige, även om det faktiska arbetet äger rum i Frankrike. Han eller hon betraktas alltså enligt samordningsbestämmelserna inte som utsänd. Vad som ska gälla för hans eller hennes familjemedlemmar beror på vilken situation de befinner sig i. Om de till exempel arbetar ska de vara socialförsäkrade i det land där de arbetar, medan det är bosättningslandets lagstiftning som gäller om de inte arbetar.

¹⁸⁴ Framework Agreement on the application of Article 16(1) of Regulation (EC) No. 883/2004 in cases of habitual cross-border telework, [Cross-border telework in the EU, the EEA and Switzerland | Federal Public Service - Social Security \(belgium.be\)](#).

Två kategorier av förmåner

Samordningsbestämmelserna om social trygghet är uppdelade i två olika kategorier av förmåner: kontantförmåner och vårdförmåner. Med kontantförmåner avses bland annat sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning och barnbidrag. Med vårdförmåner avses bland annat hälso- och sjukvård. En person har utifrån de nationella förmånsvillkor som gäller rätt att få kontantförmåner från den medlemsstat han eller hon är socialförsäkrad i. Det gäller oavsett i vilken medlemsstat personen är bosatt i. Om personen exempelvis arbetar i Danmark, men är bosatt i Sverige har han eller hon rätt att få kontantförmåner från Danmark. Vårdförmåner har en person rätt att få tillgång till i det land där han eller hon är bosatt, på bekostnad av det land som han eller hon är socialförsäkrad i, samt i det land där personen är socialförsäkrad. En person som exempelvis är bosatt i Grekland och som arbetar på den svenska ambassaden där, har alltså rätt att få tillgång till vårdförmåner i såväl Grekland, som i Sverige, på bekostnad av Sverige.

Intyg ger tillgång till hälso- och sjukvård

Inom EU/EES och Schweiz samt i förhållande till Förenade Kungariket finns olika intyg om rätt till hälso- och sjukvård. Ett sådant intyg är sjukförsäkringskortet, det som kallas för det blå kortet, EHIC¹⁸⁵ eller EU-kort. Ett annat sådant intyg är det så kallade S1-intyget. Medan EU-kortet ger tillgång till nödvändig hälso- och sjukvård vid vistelse i en annan medlemsstat, ger intyg S1 tillgång till all hälso- och sjukvård i bosättningslandet. Intyg S1 beviljas personer som bor och arbetar i olika medlemsstater, och ger rätt till hälso- och sjukvård på samma villkor som för personer som är försäkrade för hälso- och sjukvård i den aktuella medlemsstaten, till exempel samma patientavgifter.

Intyg S1 utfärdas av behörig försäkringsinstitution i den medlemsstat där personen är socialförsäkrad, i Sverige är det Försäkringskassan. För att bosättningslandet ska veta att personen är försäkrad för hälso- och sjukvård, och att ett annat land kommer att betala för eventuella kostnader, ska intyget registreras hos

¹⁸⁵ EHIC står för European Health Insurance Card.

behörig försäkringsinstitution i den medlemsstat där personen är bosatt.

Familjemedlemmars rätt att få intyg S1 från Sverige beror på vilken situation de befinner sig i. Om personen arbetar, är han eller hon enligt huvudprincipen socialförsäkrad i arbetslandet, och har då rätt till hälso- och sjukvård på det landets bekostnad. Med andra ord, om en person som till exempel är anställd på ambassaden i Frankrike har med sig sin familj och personens respektive arbetar i Frankrike ska denna person vara socialförsäkrad där, och har då inte rätt till intyg S1 ifrån Sverige. Medföljande familjemedlemmar som inte arbetar ska vara socialförsäkrad i bosättningslandet. En medföljande person som bor exempelvis i Österrike och som inte arbetar har alltså inte rätt till svensk socialförsäkring, utan ska vara omfattad av österrikisk social trygghet. När det gäller vårdförmåner och hälso- och sjukvård har denna person dock rätt till intyg S1 från Sverige. Det beror på att när det gäller kostnaderna för vårdförmåner finns i samordningsbestämmelserna en prioritetsordning där arbetslandet går före bosättningslandet, även för familjemedlemmar.

Den EU-rättsliga bosättningsbedömningen

För att intyg S1 ska kunna beviljas krävs såsom nämns ovan att personen är bosatt i en annan medlemsstat än den behöriga – det vill säga för personer som arbetar, i en annan medlemsstat än där de arbetar. Det innebär att en bedömning behöver göras av var personen är bosatt. Denna bedömning ska göras i enlighet med samordningsbestämmelserna, som fastställer att med begreppet bosättning avses den ort där en person är stadigvarande bosatt. Det finns enbart ett bosättningsbegrepp i samordningsbestämmelserna. Det innebär att det är samma bosättningsbedömning som ska göras för att bedöma i vilken medlemsstat en person som inte arbetar ska vara socialförsäkrad i, som den bedömning som ska göras om denna person har rätt till intyg S1 för att han eller hon är bosatt i en annan medlemsstat. Bosättningsbedömningen görs genom en sammanvägd bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Det kan till exempel handla om vistelsens varaktighet, var personen har sin dygnsvila, familjesituation, bostadsförhållanden, skola för

medföljande barn och vilken medlemsstat som personen anses bosatt för skatteändamål.

Kontakt med Försäkringskassan inför utsändning

Den person som ska sändas ut, och medföljande familjemedlemmar till honom eller henne, behöver ha viss kontakt med Försäkringskassan inför utsändningen. Hos Försäkringskassan ska upp till tre blanketter fyllas i:

- lämna uppgifter vid arbete, studier eller flytt utomlands (FK 5459),
- Ansökan om intyg om rätt till vård¹⁸⁶ (FK 5435) vid flytt inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket, och
- Begäran om intyg A1/E101 (FK 6220) vid flytt inom EU/EES, Schweiz och Förenade kungariket.

Dessa blanketter finns också som e-tjänster, för den som har tillgång till BankID. Handläggningen inleds med fastställandet av tillämplig lagstiftning, det vill säga bedömningen av om personen ska vara fortsatt socialförsäkrad i Sverige eller inte. Om så är fallet, kan intyg A1 utfärdas för de personer som arbetar. Syftet med intyg A1 är att en person på förfrågan ska kunna visa upp att han eller hon är omfattad av ett annat lands lagstiftning och betalar sociala avgifter där. Intyg A1 utfärdas alltså inte för personer som inte arbetar, eftersom de omfattas av lagstiftningen i det land där de är bosatta och därmed inte befinner sig i en gränsöverskridande situation. Även intyg S1 kan utfärdas när Försäkringskassan har bedömt den tillämpliga lagstiftningen samt var personen kan anses vara stadigvarande bosatt.

Det kan noteras att när Försäkringskassan har påbörjat ett ärende om fastställande av tillämplig lagstiftning går det inte att begära ett EU-kort förrän frågan om tillämplig lagstiftning är avgjord, eftersom Försäkringskassan inte kan utfärda ett EU-kort för en person som inte är omfattad av svensk social trygghet.

¹⁸⁶ Detta är en blankett för begäran om S1-intyg.

Försäkringskassan behöver få kännedom om alla omständigheter av betydelse

För att Försäkringskassan ska kunna beakta personens situation och alla de omständigheter som är relevanta för bedömningen av tillämplig lagstiftning och var personen är stadigvarande bosatt behöver Försäkringskassan känna till det som är av vikt i varje ärende. Det kan därför finnas behov av att lämna ytterligare upplysningar i fritextfält. Det kan exempelvis handla om att förklara varför man har en bostad kvar i Sverige och start- och slutdatum för arbetet. Det kan även finnas behov av att lämna upplysning om omfattningen av medföljande familjemedlemmars arbete i Sverige respektive i det andra landet. Det kan också vara bra att påtala anledningen till att man är fortsatt folkbokförd i Sverige.

Bilagor

Den som lämnar uppgifter vid arbete, studier eller flytt utomlands behöver lämna in intyg från arbetsgivaren om styrker att han eller hon arbetar i Sverige under utlandsvistelse eller är utsänd av en svensk arbetsgivare.

Till ansökan om intyg om rätt till vård (S1-intyg) ska den som arbetar i Sverige lämna in anställningsavtal och den senaste lönespecifikationen. Utsänd statlig personal och medföljande familjemedlemmar som fortsätter att arbeta för en svensk arbetsgivare under utsändningen tillhör denna kategori.

Medföljande familjemedlemmar som fortsätter att arbeta för en svensk arbetsgivare ska till ansökan om A1-intyg bifoga anställningsbevis där det framgår hur mycket personen arbetar i respektive land samt vilka perioder som avses.

Departementsserien 2024

Kronologisk förteckning

1. Ändrade regler om tillsyn m.m. över
Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö.
2. Avtal om försvarssamarbete med
Amerikas förenta stater. Fö.
3. Partipolitiska lotterier. Fi.
4. Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa
tidskrifter. Ku.
5. Sociala grundvillkor i den
gemensamma jordbrukspolitiken. LI.
6. Stärkt försvarsförmåga.
Sverige som allierad. Fö.
7. Avskildhet vid dygnsvilan.
En delredovisning angående frågor om
Statens institutionsstyrelses särskilda
befogenheter. S.
8. Förbättrat informationsutbyte
mellan Arbetsförmedlingen
och kommuner. A.
9. Bättre förutsättningar för utsänd
statlig personal. UD.

Departementsserien 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Förbättrat informationsutbyte
mellan Arbetsförmedlingen
och kommuner. [8]

Finansdepartementet

Partipolitiska lotterier. [3]

Försvarsdepartementet

Ändrade regler om tillsyn m.m. över Total-
försvarets forskningsinstitut. [1]

Avtal om försvarssamarbete med
Amerikas förenta stater. [2]

Stärkt försvarsförmåga.
Sverige som allierad. [6]

Kulturdepartementet

Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa
tidskrifter. [4]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Sociala grundvillkor i den gemensamma
jordbrukspolitiken. [5]

Socialdepartementet

Avskildhet vid dygnsvilan.
En delredovisning angående frågor om
Statens institutionsstyrelses särskilda
befogenheter. [7]

Utrikesdepartementet

Bättre förutsättningar för utsänd statlig
personal. [9]