

Sverige som värdland för internationella organisationer

Betänkande av Vårdlandsutredningen

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:26

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22543-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Laila Freivalds

Regeringen beslutade den 14 april att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av den rättsliga ställningen för de internationella mellanstatliga organisationer som har sitt säte i Sverige.

Den 16 maj 2005 förordnades professorn Daniel Tarschys att vara särskild utredare.

Som experter har från och med den 1 juni 2005 medverkat departementsråden Bosse Hedberg och Anders Nyström, kansli-råden Lena Malmberg och Eivy Häggström, samt kanslichefen Lisbeth Molander.

Ministern Volrath Tham och departementssekreteraren Gustaf Lind har bidragit med värdefulla synpunkter till utredningen.

Kammarrättsassessorn Örjan Hägglund har tjänstgjort som utredningssekreterare sedan den 1 juni 2005.

Utredningen har antagit namnet Världlandsutredningen (UD 2005:03).

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Sverige som världland för internationella organisationer* (SOU 2006:26).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 28 februari 2006

Daniel Tarschys

/Örjan Hägglund

Innehåll

Inledning och sammanfattning	11
Introduction and summary	19
1 Allmänt om organisationerna	27
1.1 Organisationer med verksamhet i Sverige	27
1.1.1 Internationella institutet för demokrati och fria val (IDEA)	28
1.1.2 Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor (GWPO).....	28
1.1.3 Världssjöfartsuniversitetet (WMU)	29
1.1.4 Östersjöstaternas råds sekretariat (CBSS).....	29
1.1.5 Antal utländska personer med anknytning till organisationerna.....	30
2 Immunitet och privilegier	31
2.1 Lagen om immunitet och privilegier.....	31
3 Folkbokföring och personnummer	33
3.1 Folkbokföring	33
3.2 Personnummer	34
3.2.1 Gällande rätt.....	34
3.2.2 Organisationernas synpunkter	35
3.2.3 Synpunkter från Stockholms läns landsting	36
3.2.4 Skatteverkets synpunkter	36

4	Hälso- och sjukvård	41
4.1	Svensk hälso- och sjukvård	41
4.1.1	Omfattning.....	41
4.1.2	Finansieringen av hälso- och sjukvård.....	41
4.1.3	Vårdansvar för bosatta personer enligt nationell rätt.....	42
4.1.4	Omedelbar hälso- och sjukvård för ej bosatta personer inom landstinget eller i Sverige.....	42
4.1.5	Hälso- och sjukvårdsförmåner enligt överenskommelserna	43
4.2	Tandvård	46
4.2.1	Socialförsäkring eller hälso- och sjukvård?	46
4.2.2	Tandvårdsersättning.....	46
4.2.3	Tandvård för barn och ungdom	47
4.2.4	Överväganden.....	47
5	Socialförsäkring inklusive pension	49
5.1	Svensk socialförsäkring	49
5.1.1	Nationell rätt.....	49
5.1.2	Kopplingen mellan nationell rätt och överenskommelserna med de internationella organisationerna.....	49
5.2	Pensionsrätt	50
5.2.1	Kopplingen mellan allmän ålderspension och socialförsäkring	50
5.2.2	Inkomstgrundad ålderspension.....	51
5.2.3	Garantipension	51
5.3	Finansieringen av socialförsäkringar och pension.....	52
5.4	Tillhörighet till det svenska socialförsäkringssystemet – regleringen för respektive organisation	52
5.4.1	En översikt av normalt förekommande personalkategorier.....	53
5.4.2	Internationella institutet för demokrati och fria val (IDEA).....	53
5.4.3	Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor (GWPO)	54
5.4.4	Världssjöfartsuniversitetet (WMU).....	55

5.4.5	Östersjöstaternas råds sekretariat (CBSS).....	55
5.4.6	Övrig enhetlig reglering i överenskommelserna med IDEA, GWPO och WMU	56
5.5	Överväganden och förslag.....	57
5.5.1	Sambandet mellan förmåner och finansiering.....	57
5.5.2	Förslag om utökad möjlighet för anställda tjänstemän att vara anslutna till svenska socialförsäkringssystemet m.m.....	58
5.5.3	Fortsatt uppdelning av tillhörighet till respektive försäkringssystem	68
5.5.4	Gränsdragningen för tillhörigheten till svensk socialförsäkring för familjemedlemmar.....	69
5.6	Rätt till barnbidrag vid kvalifikation till bosättningsbaserade förmåner.....	70
5.7	Sjukpenning efter anställningens upphörande (SGI- skydd) samt 240-dagars villkoret i föräldraförsäkringen.....	71
5.7.1	Organisationerna synpunkter	71
5.7.2	Gällande rätt – SGI-skydd	71
5.7.3	Biståndsarbeters och deras familjemedlemmars rätt till SGI-skyddad tid	72
5.7.4	Regeringens huvudsakliga motiv för att införa SGI-skydd för biståndsarbetare.....	73
5.7.5	Statsanställda.....	74
5.7.6	240-dagarsvillkoret i föräldraförsäkringen.....	74
6	Skola och utbildning.....	77
6.1	Barnomsorg och utbildning för barn och ungdomar vars föräldrar arbetar hos de internationella organisationerna	77
6.1.1	Organisationernas synpunkter	77
6.1.2	Gällande rätt m.m.	77
6.2	Utbildning i svenska för invandrare.....	83
6.2.1	Synpunkter från organisationerna	83
6.2.2	Gällande rätt.....	83
6.2.3	Aktuellt förslag om ändring av reglerna om sfi	84

7	Arbetsstillstånd för familjemedlemmar	87
7.1	Organisationernas synpunkter	87
7.2	Praxis vid ansökan av arbetsstillstånd av medföljande familjemedlemmar	87
8	Arbetslöshetsförsäkring	91
8.1	Gällande rätt	91
9	Några skattefrågor – inkomst- och mervärdesbeskattning	95
9.1	Organisationernas synpunkter	95
10	Östersjöstaternas råds sekretariat (CBSS) organisatoriska struktur	99
10.1	Organisationens synpunkter	99
11	Relationerna mellan svenska myndigheter, UD och organisationerna	101
11.1	Organisationernas synpunkter	101
11.2	Statens och myndigheters tolkning och tillämpning av rättsfrågor rörande organisationerna och deras anställda	101
11.3	Arbetsfördelningen inom regeringskansliet	103
11.4	Överväganden av 1998 års utredning	104
12	Värdlandspolitik i några andra länder	109
12.1	Belgien.....	109
12.2	Schweiz	111
12.3	Tyskland.....	116
12.4	Österrike.....	119
12.5	Montreal.....	121

13	En aktiv svensk världlandspolitik	123
13.1	Överväganden och förslag.....	123
14	Ekonomiska och andra konsekvenser	129
14.1	Tilldelning av personnummer	129
14.2	Ökad anslutning till svensk socialförsäkring	129
14.3	Barnbidrag till anställdas familjemedlemmar	129
14.4	Skola för barn och ungdom	130
14.5	Utbildning i svenska för invandrare (sfi)	130
14.6	Särskild samordnare	131
14.7	Övriga konsekvenser	131
15	Författningsförslag.....	133
15.1	Förslag till lag om ändring av avtalet med Östersjöstaternas råds sekretariat om immunitet och privilegier för sekretariatet (SÖ 1999:14)	133
15.2	Förslag till lag om ändring av avtalet med Organisationen (Organisationen) för det globala nätverket för vattenfrågor om immunitet och privilegier för Organisationen och dess personal (SÖ 2002:72).....	136
15.3	Förslag till lag om ändring av överenskommelsen med Internationella Institutet för demokrati och fria val (Institutet) om immunitet och privilegier för Institutet och dess personal (SÖ 1995:67).....	138
15.4	Förslag till lag om ändring av överenskommelsen med Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) angående världssjöfartsuniversitetet (SÖ 1983:48).....	140
15.5	Förslag till lag om ändring av förordningen (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m.	142
15.6	Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	143

15.7 Förslag till lag om ändring av folkbokföringslagen (1991:481).....	146
15.8 Kompletterande förslag till förslaget om vuxenutbildningslag	147
16 Författningskommentarer.....	149
Särskilt yttrande.....	151
Bilaga	153
Kommittédirektiv	153

Inledning och sammanfattning

Sverige skall vara ett bra värdland för internationell samverkan. I detta betänkande uppmärksammas några problem som har uppstått för mellanstatliga organisationer här i landet. Vissa smärre ändringar föreslås i värdlandsavtalen och i svensk lag. Vidare skisseras konturerna av en mer aktiv svensk värdlandspolitik. Det övergripande syftet är att underlätta för internationella organisationer att lokalisera sig och verka i Sverige.

Mellanstatlig samverkan

Mellanstatlig samverkan befinner sig i stark expansion. Denna utveckling inleddes redan under senare delen av 1800-talet och förra hälften av 1900-talet, men har kraftigt intensifierats under det senaste halvsekle och inte minst under de senaste decennierna. Enbart sedan 1981 har antalet mellanstatliga organisationer enligt *The Yearbook of International Organizations* ökat från drygt tusen till över sex tusen.

Tillväxten av det organiserade samarbetet över gränserna är på flera sätt förknippad med de vidgade handels- och kommunikationsströmmarna och det ökade ömsesidiga beroende som brukar gå under benämningen globalisering. Mellan ekonomisk och politisk integration råder komplexa samband. Å ena sidan är internationell samverkan ett *gensvar* på de utmaningar som genererats av ekonomiernas allt mer sammanvävda struktur och de allt tätare relationerna mellan olika länder. Å andra sidan är det mellanstatliga samarbetet också en *förutsättning* för det expanderande utbytet. Det har vuxit fram en mängd internationella organisationer med inriktning på sådana uppgifter som harmonisering av nationella regelverk liksom standardisering av produkter och processer. Gränsöverskridande risker ställer nya krav på gemensamma kontrollinsatser. Andra former av samverkan har orienterats mot

erfarenhetsutbyte, kunskapssökande och intressebevakning. Vissa delar av det växande mellanstatliga samarbetet kan relateras till det allt intensivare samarbetet inom multinationella företag och kommersiella nätverk.

Nationalstaternas intresse av att engagera sig i dessa olika former av samverkan är påtagligt. Det gäller inte minst små och mellanstora stater, som genom sin närvaro vid internationella möten och aktiviteter i mellanstatliga organisationer kan skaffa sig värdefulla kontaktytor.

Lokalisering av mellanstatlig samverkan

Många internationella verksamheter har samlats i sådana städer som New York, Bryssel, Wien och Genève. I viss mening har den geografiska bindningen av dessa aktiviteter minskat i betydelse. Genom modern informationsteknologi kan arbete numera utföras på många olika håll och ändå hållas samman. Elektroniska flöden och periodiska möten mellan deltagare i spridda nätverk har i stor utsträckning kommit att komplettera verksamheten i centrala sekretariat och sessionslokaler. Detta hindrar emellertid inte att geografiska centra bibehåller en stor tyngd i det gränsöverskridande samarbetet. Var mötena hålls och var högkvarteren är placerade påverkar olika länders, städers och regioners positioner i det internationella systemet.

Det är också lätt att konstatera att *värdskapet* för sådana organisationer har kommit att uppfattas som attraktivt inom det internationella samfundet. Den tävlan som regelmässigt bryter ut när det ska fattas lokaliseringsbeslut om nya inrättningar kan inte förklaras enbart genom kortsiktigt ekonomiska bevekelsegrunder. Det handlar också om ambitioner att nå ett större politiskt inflytande och att långsiktigt bidra till de synergieffekter som uppstår när flera aktiviteter med internationell räckvidd dras till en stad, en region och ett land.

Varför är då vissa centra mer framgångsrika än andra? Hur uppstår kluster för internationell samverkan? De faktorer som bestämmer lokaliseringen av enskilda organisationer är av många slag. Läge och språkliga förutsättningar spelar en viktig roll liksom utbudet av service. Städer med goda kommunikationer har uppenbarligen bättre förutsättningar än perifera orter. Möjligheten till bekväma kontakter med redan etablerade organisationer är en

väsentlig faktor. Den omfattande etableringen av intresseorganisationer i städer som Bryssel, Genève och London ger en antydning om den interna tillväxtdynamiken i politiska centra.

Det är emellertid inte bara spontana processer som styr lokaliseringen av nya verksamheter, utan även målmedvetna ansträngningar från olika länder, regioner och städer. Det handlar här inte bara om förhandlingstalanger utan också om visionär drivkraft. Många länder har kunnat dra till sig ny mellanstatlig samverkan genom egna målmedvetna initiativ. En rad exempel visar att lokaliseringen av internationell verksamhet betingas av förmågan att identifiera otillfredsställda behov av gemensamma insatser. Men det gäller också att bygga långsiktigt hållbara finansieringsmodeller.

Sverige som värdland för mellanstatlig samverkan

Sverige spelar sedan länge en mycket aktiv roll i internationellt samarbete. Det avspeglas bl.a. i vårt omfattande bistånd, vårt deltagande i de olika FN-organens arbete och vår medverkan i europeiska verksamheter, inte minst sedan inträdet i Europeiska Unionen. På en mängd olika plan samverkar svenska myndigheter med motsvarande inrättningar i andra länder. Svensk forskning och högre utbildning präglas av en långtgående internationalisering.

Inte desto mindre är det relativt få mellanstatliga organisationer med någon mer betydande verksamhet som har lokaliserats till Sverige. Att tränga in i orsakerna till detta har mindre intresse än att reflektera över vilka möjligheter som skulle kunna finnas till en framtida expansion. Många av de förutsättningar som behöver förbättras är precis desamma som är angelägna att bearbeta för att stärka Sveriges ställning i en rad andra avseenden: som investeringsland, som turistland och som aktiv partner i forsknings- och kulturutbyte. Dessa frågor hanteras av sådana institutioner som Invest in Sweden Agency (ISA), Svenska Institutet, Turistrådet, Vetenskapsrådet, Kulturrådet och, vad avser utlänningars villkor i Sverige, även av Migrationsverket och Invandrarverket. Men kretsen av myndigheter som på olika sätt är inblandade i servicen till utlänningar i Sverige är avsevärt bredare och inrymmer bl.a. Skatteverket, Försäkringskassan och skolmyndigheterna.

Det är bl.a. i kontakterna med sådana myndigheter som det har uppstått vissa problem för mellanstatliga organisationer och deras anställda. Ett första syfte med denna utredning har varit att

inventera sådana friktioner och pröva hur de skulle kunna elimineras genom ändringar i regelverk eller praxis. Ett andra syfte har varit att skissera konturerna till en mer aktiv svensk värdlandspolitik för mellanstatliga organisationer.

Immuniteten och dess baksidor

Villkoren för de organisationer som undersökts är reglerade i värdlandsavtal som ingåtts av regeringen och därefter godkänts av riksdagen. Ett centralt inslag i dessa avtal är att organisationerna och vissa av deras anställda ges en särskild legal status genom lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, som i detta betänkande kommer att kallas immunitetslagen. Syftet med denna reglering är givetvis att underlätta organisationernas verksamhet, men en övergripande slutsats av denna utredning är att immuniteten har många baksidor. Ett exempel på detta är att personer som inte är folkbokförda i Sverige och som inte tilldelats personnummer ständigt möter praktiska hinder i det svenska samhället, inte bara i umgänget med olika offentliga myndigheter, utan också i kommersiella transaktioner och i andra sammanhang.

Försök har gjorts att tackla detta problem genom olika slags imitationer av personnummer, såsom personnummer med fyra nollor på slutet eller s.k. samordningsnummer som innebär att siffran för födelsedagen ökas med 60. Utredningens bedömning är att dessa lösningar inte har fungerat vidare väl, att de är allmänt okända i det svenska samhället och att personer med sådana fingerade personnummer ofta möts med misstro. En bredare översyn av personnummersystemet i relation till utlänningar som under kortare eller längre tid vistas i Sverige ter sig angelägen. Inom ramen för denna utredning föreslås enbart några begränsade förändringar som gäller den särskilda gruppen anställda hos mellanstatliga organisationer.

En samordnare för svensk värdlandspolitik

Ett problem som kräver en mer löpande uppsikt är sammanjämkningen av de folkrättsliga förpliktelser som Sverige har åtagit sig enligt de olika värdlandsavtalen med den svenska regeltillämpningen inom olika förvaltningsområden. För de mellanstatliga

organisationerna är det naturligt att vända sig till Utrikesdepartementet (UD) när man uppfattar att avtalen inte fullt ut respekteras. UD kan inte överta ansvaret från de myndigheter som enligt regeringsformen och sina respektive bemyndiganden har att självständigt tillämpa lagar och förordningar. En särskild samordningsfunktion inom departementet kan emellertid bidra till att lösa uppkommande problem.

Till de uppgifter som en sådan samordnare skulle kunna fylla hör också den framåtriktade planeringen av svenska insatser för att främja Sveriges ställning som värdland för mellanstatliga organisationer. Överväganden om nya och vidgade aktiviteter pågår inom många olika grenar av det internationella samarbetet. En aktiv bevakning av sådana diskussioner och en aktualisering av eventuella svenska initiativ förutsätter kontakter inte bara med olika delar av UD, utan också med andra delar av regeringskansliet och myndighetsvärlden. Andra frågor kring villkoren för mellanstatliga organisationer kan behöva tas upp i samråd med andra statliga institutioner med främjandeuppgifter. En nationell värdlandsstrategi kan också behöva kompletteras med regionala insatser.

Sammanfattning av utredningens förslag

Denna utredning lämnar en rad förslag som syftar till att förbättra situationen för internationella organisationer som bedriver verksamhet i Sverige. Särskilt fokus ligger på att förbättra förhållandena för de anställda och deras familjemedlemmar. Förslagen kan ses som steg mot en mer aktiv och framåtsträvande svensk värdlandspolitik som syftar till att höja attraktionskraften för internationella organisationer att bedriva verksamhet här.

Utifrån detta perspektiv föreslår utredningen en huvudregel innebärande att tjänstemän hos organisationerna och deras familjemedlemmar i avtalen skall vara undantagna svensk socialförsäkring. Dessutom införs en kompletterande regel som ger organisationerna möjlighet att låta en tjänsteman vara ansluten till det svenska socialförsäkringssystemet, vilket inbegriper pension. Vid en sådan anslutning erlägger organisationen socialförsäkringsavgifter för tjänstemannen i fråga.

Familjemedlemmar till tjänstemän hos Världssjöfartsuniversitetet (WMU) och Internationella institutet för demokrati och fria val (IDEA) skall ha rätt till barnbidrag och flerbarnstillägg

om de uppfyller kriterierna för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner i Sverige. De särskilda undantag som finns i respektive organisations överenskommelse tas bort och en enhetlig reglering införs därmed för organisationerna.

Ovan nämnda förslag förutsätter att regeringen initierar sådana ändringar i respektive överenskommelse medan följande förslag föranleder ändringar i nationell lag.

Utländska personer med anknytning till internationella organisationer med verksamhet i Sverige skall få bättre möjligheter att utföra bl.a. vardagliga transaktioner genom att de tilldelas personnummer.

En ändring till vad som är gängse praxis internationellt införs vad gäller barns möjligheter att kostnadsfritt få gå i skola. Barn och ungdomar vars föräldrar arbetar hos de internationella organisationerna skall således ha rätt till kostnadsfri kommunal grundskola och gymnasieskola. Barnomsorg och förskola skall också tillhandahållas barn vars föräldrar arbetar hos de internationella organisationerna enligt den subventionerade taxa som normalt gäller.

Utländska anställda hos organisationerna och deras familjemedlemmar skall få rätt till kostnadsfri utbildning i svenska för invandrare.

Regler som skyddar de anställdas sjukpenninggrundande inkomst och föräldrapenning under en övergångsperiod förordas. Det pågående arbetet med att reformera det svenska socialförsäkringssystemet har dock föranlett att förslaget överlämnats till Socialförsäkringsutredningen och att något konkret förslag inte lämnats i detta betänkande.

Därtill har utredningen gjort en rad rättsliga överväganden rörande bl.a. hälso- och sjukvård, arbetslöshetsförsäkring och arbetstillstånd. I betänkandet konstateras bl.a. att anställda som är svenskar eller bosatta i Sverige före anställningen är berättigade till svensk subventionerad hälso- och sjukvård. Inom området arbetslöshetsförsäkring konstateras att hinder inte föreligger för organisationernas anställda att uppbära arbetslöshetsersättning på samma villkor som övriga arbetstagare vid händelse av arbetslöshet.

När det gäller arbetstillstånd för de anställdas familjemedlemmar förordas att UD ger ut tydligare information om ansökningsförfarandet.

I samband med att Sverige ingår överenskommelser med internationella organisationer föreslås att avtalens innebörd

kommenteras i författningskommentarer i propositionerna som ligger till grund för riksdagens godkännande av överenskommelserna. Syftet med detta är att minska riskerna för felaktig tillämpning av avtalen i nationell rätt.

Nu nämnda rättsliga överväganden föranleder inte några förslag till ändring av lag.

Utredningen förordar en aktiv svensk värdlandspolitik. Som ett led i denna politik skall det inrättas en särskild samordnare som sköter kontakten med organisationerna, samt ansvarar för den framåtriktade planeringen av svenska insatser för att främja Sveriges ställning som värdland för internationella organisationer.

Utredningsuppdraget och dess genomförande

I fråga om utredningsuppdrag och dess bakgrund hänvisas till regeringens beslut den 14 april 2005, direktiv 2005:43, som i sin helhet framgår av *bilaga 1*.

Utredningsarbetet har genomförts genom intervjuer med fem organisationer som har säten i Sverige. Dessa är Östersjöstaternas råds sekretariat (CBSS), Europeiska kommissionens ständiga representation, Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor (GWPO), Internationella institutet för demokrati och fria val (IDEA) och Världssjöfartsuniversitetet (WMU).

Utredningen har besökt Schweiz, Tyskland och Belgien för den komparativa delen av uppdraget.

Samråd har skett med Invest in Sweden Agency (ISA), Länsstyrelsen i Stockholms län och företrädare för kommunala näringslivsintressen i Stockholm, Göteborg och Malmö. Upplysningar har dessutom inhämtats löpande från relevanta myndigheter.

Utredningen har även arbetat med en översyn av vissa immaterialrättsliga frågor som regleras i lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar. Arbetet har lett till att berörd organisation kan lösa dessa frågor på sådant sätt att övervägandena inte behöver redovisas i detta betänkande.

Utredningen har hållit sex expertsammanträden. Värdefulla synpunkter har lämnats av ministern Vollrath Tham och departementssekreteraren Gustaf Lind. Konsulten Peter Rohmée har också bidragit med material och viktiga synpunkter på svensk värdlandspolitik.

Introduction and summary

Sweden should be an attractive host country for international cooperation. This report highlights some problems that have arisen for intergovernmental organisations in this country. Certain minor changes in host country agreements and amendments to Swedish law are suggested. Steps towards a more active Swedish host country policy are also outlined. The overall objective is to make it easier for international organisations to localise to and operate in Sweden.

Intergovernmental cooperation

Intergovernmental cooperation is going through a period of dynamic expansion. This development began as early as the late 1800s and early 1900s, but has significantly intensified during the past 50 years and in particular during the last decades. Since 1981 alone, the number of intergovernmental organisations has grown from slightly more than one thousand to over six thousand, according to *The Yearbook of International Organizations*.

In many ways, the growth of organised cross-border cooperation is linked with expanded trade and communications flows and the greater mutual dependence that is often termed globalisation. Complex connections exist between economic and political integration. On the one hand, international cooperation is a *response* to the challenges generated by the increasingly interwoven structure of the economies and the ever-closer relations between countries. On the other hand, intergovernmental cooperation is also a *prerequisite* for the expanding exchange. A number of international organisations have emerged that focus on such tasks as harmonisation of national regulations and standardisation of products and processes. Cross-border risks place new demands on common control measures. Other forms of cooperation target

experience exchange, the pursuit of knowledge and monitoring interests. Certain areas of the growing intergovernmental cooperation can be put in relation to the increasingly intensive cooperation in multinational companies and commercial networks.

There is manifest interest on the part of nation states to involve themselves in these various forms of cooperation. This particularly applies to small and medium-sized states which, by their presence at international meetings and activities in intergovernmental organisations, can acquire valuable points of contact.

Localisation of intergovernmental organisations

Many international activities are concentrated in such cities as New York, Brussels, Vienna and Geneva. In certain respects, the very location of these operations has decreased in importance. Through modern information technology, work can now be conducted at many different locations and still be coordinated. The electronic flow and periodic meetings of participants in widely spread networks have largely come to complement activities in central offices and meeting rooms. This does not, however, prevent geographical centres from retaining a major influence in cross-border cooperation. Where meetings are held and where headquarters are situated affect the positions of different countries, cities and regions in the international system.

It is also easy to observe that *hosting* these organisations has come to be considered attractive in the international community. The competition that regularly ensues when localisation decisions on new facilities are to be made cannot be explained solely on the basis of short-term economic motives. It is also a matter of ambitions to achieve greater political influence and to benefit from the synergy effects that arise when a number of activities with international dimensions are attracted to a city, a region and a country.

Why, then, are certain centres more successful than others? How do clusters for international cooperation come about? There are numerous factors that determine the localisation of individual organisations. Geographical location and language conditions play important roles, as does the variety of services available. Cities with efficient communications obviously have better prospects than peripheral communities. The capacity to maintain convenient

contacts with organisations that have already been established is an essential factor. The extensive establishment of interest organisations in cities such as Brussels, Geneva and London provides an indication of the internal growth dynamics in political centres.

It is, however, not only spontaneous processes that determine the localisation of new activities, but also proactive efforts on behalf of different countries, regions and cities. In this, it is not only a question of negotiation talents but also of visionary driving force. Many countries have been able to attract new intergovernmental organisations by means of their own proactive initiatives. A number of examples show that localisation of international activities involves the ability to identify needs for common measures that have yet to be met. It is also a matter of building long-term, sustainable financing models.

Sweden as a host country for intergovernmental cooperation

Sweden has long played a very active role in international cooperation. This is mirrored in our extensive development assistance, our participation in the work of various UN bodies, our involvement in European activities, especially since our accession to the European Union, and in other ways. On a variety of different levels, Swedish government agencies cooperate with corresponding institutions in other countries. Swedish research and higher education is marked by far-reaching internationalisation.

Nevertheless, there are relatively few intergovernmental organisations with activities of a more significant nature that have localised to Sweden. Analysing the reasons for this is of less interest than considering the potential possibilities for future expansion. Many of the conditions that need to be improved correspond exactly with those that are important to work with so as to strengthen Sweden's position in a number of other respects: as an investment country, as a tourist country and as an active partner in research and cultural exchange. These issues are dealt with by institutions like the Invest in Sweden Agency (ISA), the Swedish Institute, the Swedish Travel and Tourism Council, the Swedish Research Council, the National Council for Cultural Affairs and, as regards the conditions for aliens in Sweden, also the Swedish Migration Board and the Swedish Immigration Board. But

the group of government agencies that in various ways are involved in providing services to aliens in Sweden is considerably broader, including the Swedish Tax Agency, the Swedish Social Insurance Agency and school authorities.

It is in contact with government agencies of this kind that certain problems have arisen for intergovernmental organisations and their staff. One of the primary purposes of this Inquiry has been to catalogue frictions of this kind and to investigate ways in which they can be eliminated by means of amendments in regulations or changes in practice. Another purpose has been to outline plans for a more active Swedish host country policy for intergovernmental organisations.

Immunity and its drawbacks

The conditions for the organisations that have been studied are regulated in host country agreements entered into by the Government and subsequently approved by the Riksdag. A fundamental element in these agreements is that organisations and some of their staff are given special legal status under the Act on Immunity and Privileges in Certain Cases (1976:661). The purpose of this regulation is naturally to facilitate the activities of organisations, but an overall finding of this Inquiry is that immunity has many drawbacks. One example of this is that people who are not entered in the Swedish population register and who have not been assigned a personal identity number constantly meet practical obstacles in Swedish society, not only in dealings with various public authorities but also in commercial transactions and in other contexts.

Attempts have been made to solve this problem through a number of variations on the personal identity number, such as a personal identity number with four noughts at the end or coordination numbers that involve adding 60 to the numbers of the date of birth. The assessment of this Inquiry is that these solutions have not worked particularly well, that Swedish society is generally unfamiliar with them and that people with these kinds of artificial personal identity numbers are often met with suspicion. A broader review of the system with personal identity numbers in relation to aliens living in Sweden for shorter or longer periods would seem to be necessary. Within the framework of this Inquiry, only a few

limited changes that specifically target the staff of intergovernmental organisations are proposed.

Coordinator for Swedish host country policy

One problem that requires more regular attention is reconciling the obligations under international law that Sweden has undertaken in accordance with the various host country agreements with Swedish application of regulations in the various administrative areas. It is natural that intergovernmental organisations contact the Ministry for Foreign Affairs (MFA) when it is felt that an agreement is not respected in its entirety. The MFA cannot take over responsibility from government agencies that, under the Instrument of Government and their respective mandates, are to independently implement laws and ordinances. A special coordination function in the Ministry could, however, help solve problems that arise.

The tasks that this sort of coordinator could carry out also include future-oriented planning of Swedish measures to promote Sweden's position as a host country for intergovernmental organisations. Deliberations concerning new and expanded activities are taking place in many different branches of international cooperation. Active monitoring of such discussions and the presentation of possible Swedish initiatives require contact not only with different sections of the MFA but also other sections of the Government Offices and government agencies. Some issues concerning the conditions for intergovernmental organisations may need to be addressed in consultation with other government institutions tasked with promotional responsibilities. It may also be necessary to supplement a national host country strategy with regional measures.

Summary of the Inquiry's proposals

The Inquiry has submitted a number of proposals that aim to improve the situation for international organisations conducting activities in Sweden. Particular focus has been given to improving conditions for staff and members of their families. The proposals can be seen as steps towards a more active and progressive Swedish

host country policy that aims to make it more attractive for international organisations to conduct activities here.

Based on this perspective the Inquiry proposes to retain and generalise the rule exempting officials working with these organisations and their family members from Swedish social insurance. But a supplementary rule should be introduced allowing these organisations the option of letting an official belong to the Swedish social insurance system, which includes pensions. In this case, the organisation pays the social insurance fees for the relevant official.

Family members of officials with the World Maritime University (WMU) and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) are to have the right to child allowances and the supplementary allowance for additional children if they fulfil the criteria for residence-based social security benefits in Sweden. The special exceptions found in each of these organisations' agreements are to be eliminated which will standardise the rules applicable to the organisations concerned.

The proposals listed above presuppose that the Government would initiate the changes in respective agreements, while the following proposals necessitate amendments to national law.

Foreign nationals associated with international organisations with activities in Sweden are to be given better opportunities for conducting routine transactions and other acts by assigning them personal identity numbers.

A change towards what is common international practice is to be introduced regarding the opportunity for children to attend school free of charge. Children and young people whose parents work for these international organisations will thus have the right to free municipal compulsory school and upper secondary school education. Childcare and pre-school will also be available for children whose parents work for these international organisations, according to the subsidised rates that normally apply.

Foreign staff with these organisations and their family members are to have the right to free instruction in Swedish for immigrants.

Rules protecting the staff's qualifying income for sickness benefits and parental benefits are recommended during a transitional period. Since the Swedish social insurance system is under consideration in the Social Insurance Committee, no concrete proposal is presented in this report.

In addition the Inquiry has made a number of legal considerations on issues such as health and medical care, unemployment benefits and work permits. The report states that staff who are Swedish citizens or who live in Sweden prior to being employed are entitled to Swedish subsidised health and medical care. In the field of unemployment benefits, it states that there are no obstacles for staff of the organisations to receive unemployment benefits on the same terms as other employees in case of unemployment.

With regard to work permits for the staff's family members, it is recommended that the MFA provide clearer information concerning application procedures.

When Government Bills on agreements with international organisations are presented to Parliament, the Government should take care to provide explanatory statements on the particular provisions. The purpose of this is to reduce the risks of improper application of the agreements in national law.

The Inquiry advocates an active Swedish host country policy. As part of this policy, the function of special coordinator is to be created for liaison with the organisations and preparation of future-oriented measures aimed at promoting Sweden's position as host country for international organisations.

1 Allmänt om organisationerna

1.1 Organisationer med verksamhet i Sverige

Enligt UD:s diplomatlista från februari 2006 finns följande elva mellanstatliga organisationer eller liknande institut med värdlandsavtal (avtal om högkvarter eller fältkontor) i Sverige.

- Council of the Baltic Sea States (Östersjöstaternas råds sekretariat, CBSS)
- European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)
- European Commission (Europeiska kommissionens ständiga representation)
- European Parliament (Europeiska parlamentets ständiga representation)
- European Space Agency (ESA)
- Global International Waters Assessment (GIWA)
- Global Water Partnership Organisation (Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor, GWPO)
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Internationella institutet för demokrati och fria val, IDEA)
- United Nations Development Programme (UNDP)
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
- World Maritime University (Världssjöfartsuniversitetet, WMU)

Vissa ovan angivna organisationer eller institut är knutna till EU, t.ex. parlamentets och kommissionens ständiga representationer i Sverige. Dessa verkar under betingelser som delvis är gemenskapsreglerade.

Denna utredning har aktualiserats delvis på grund av förekomsten av problem med tillämpningen av vissa överenskommelser i kombination med annan nationell rätt. Socialförsäkringslagstiftningen är ett sådant område. Motsvarande problem har inte

påtalats av de organisationer där gemenskapregleringen styr dessa områden.

Även om vissa organisationer inte nämns särskilt i denna framställning omfattas de naturligtvis av utredningens förslag till ändringar i nationell lagstiftning och som inte föreslås regleras särskilt i respektive organisations överenskommelse. I en del avseenden kan även internationella institut som drivs i stiftelseform, såsom Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) och Stockholms Environmental Institute (SEI), beröras av förslagen. Dessa inrättningar är emellertid inte mellanstatliga och omfattas därför inte av utredningsuppdraget.

1.1.1 Internationella institutet för demokrati och fria val (IDEA)

IDEA verkar för demokratifrågor globalt. Organisationen bistår bl.a. med råd och stöd i konstitutionella frågor och vid uppbyggnaden av effektiva politiska och institutionella instrument. Rådgivning och övervakning av valförrättningar är ett annat ansvarsområde. Organisationen har 24 medlemsstater och för närvarande är även fyra internationella enskilda organisationer associerade medlemmar. Utöver högkvarteret i Sverige finns fem fältkontor.

IDEA har för närvarande 51 anställda, varav 23 från Sverige. Vanligtvis löper kontrakten på cirka 2–3 år och förlängs i vissa fall 1–2 gånger. Många av svenskarna arbetar några år för organisationen för att sedan återgå till det traditionella svenska arbetslivet igen.

1.1.2 Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor (GWPO)

Global Water Partnership (GWP) är ett globalt nätverk som har som övergripande mål att bistå länder i deras arbete att skapa en hållbar vattenförsörjning. Nätverket består av tusentals medlemmar runt om i världen som på olika sätt är engagerade i vattenförsörjningsfrågor. Medlemskapet inbegriper allt från statliga myndigheter, internationella organisationer och forskningsinstitut till privata entreprenörer på lokal nivå.

GWPO är sekretariat för nätverket och har för närvarande 22 anställda. Tio av dem är från utlandet. Övriga är svenskar eller har varit bosatta i Sverige innan anställningen påbörjades hos organisationen. Anställningskontrakten löper vanligtvis på två år i taget. Normal anställningstid är 2–5 år.

1.1.3 Världssjöfartsuniversitetet (WMU)

WMU bedriver utbildnings- och forskningsverksamhet inom sjöfart. Utbildningar hålls kontinuerligt i Sverige och Kina, men kortare kurser ges även i andra länder vid behov. Exempelvis hölls en vidareutbildning i Iran under oktober 2005. Universitetet har ca 200 heltidsstuderande i Malmö och ca 100 i Kina. Därtill har man ca 400 studenter årligen som går kortare kurser i Sverige och i andra länder. Sedan starten har drygt 2 000 studenter från 145 länder tagit examen på WMU i Malmö. Efterfrågan på utbildningarna är stor och man har ungefär fyra gånger så många sökande jämfört med dem som antas. Ett samarbete med Lunds universitet (LU) har inletts, vilket resulterat i att LU kommer att hålla kurser i sjörätt med start 2006.

Verksamheten är etablerad av International Maritime Organization (IMO) som lyder under FN. IMO är den avtalslutande parten med Sverige angående WMU.

WMU har 20 anställda på undervisningssidan och ca 100 gästföreläsare som årligen besöker Sverige under kortare perioder. Därutöver har man 30 fast anställda, varav den administrativa sektionen sysselsätter elva personer. Personalomsättningen är låg. Personalsammansättningen har varit oförändrad de senaste nio åren.

1.1.4 Östersjöstaternas råds sekretariat (CBSS)

Östersjöstaternas råds internationella permanenta sekretariat består av fyra huvudavdelningar; den permanenta arbetsgruppen också benämnd kärnsekretariat, sekretariatet för gruppen för energisamarbete, sekretariatet för barnsamarbete samt Baltic 21-sekretariatet. Inom CBSS-samarbetet handhas åtskilliga politikområden med huvudsaklig anknytning till Östersjöregionen. Samarbetet definieras som allt multilateralt samarbete i vilket samtliga länder

deltar (Toppmöteslutsatser från Östersjötoppmötet i Kolding år 2000). Exempelvis handhas frågor om miljö, ekonomiskt samarbete, kärnsäkerhet och hälsa. Elva stater, samt Europeiska kommissionen, är medlemmar i samarbetet.

Östersjöstaternas råds sekretariat har för närvarande 15 anställda. Två av dessa är svenska tjänstemän och två är lokalanställda. Inräknat är även två personer som arbetar för Partnerskapet för den Nordliga Dimensionen. Det är vanligt att de utländska tjänstemännen arbetar på sekretariatet under en tid då de är tjänstlediga från sina ordinarie arbeten på hemländernas regeringskanslier. Därutöver förekommer tillfälliga anställningar och anlitan av externa konsulter. – I den fortsatta framställningen avses begreppet organisation även innefatta CBSS sekretariatet, om inte annat uttryckligen anges.

1.1.5 Antal utländska personer med anknytning till organisationerna

Det finns för närvarande 217 personer upptagna i UD:s förteckning över personer med anknytning till organisationer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (immunitetslagen). I huvudsak är det utländska anställda och deras familjemedlemmar som omfattas av någon form av immunitet och privilegier som tas upp i förteckningen. Enstaka svenskar kan dock förekomma i förteckningen.

2 Immunitet och privilegier

2.1 Lagen om immunitet och privilegier

Den kategori av organisationer och deras anställda som denna utredning behandlar omfattas av immunitet och privilegier. I nationell rätt kommer detta till uttryck i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (immunitetslagen). Förutom immunitet och privilegier som följer av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen åtnjuts detta av de internationella organ och personer med anknytning till sådana organ som anges i bilagan till immunitetslagen enligt vad som bestämts i stadga eller avtal som är i kraft i förhållande till Sverige.

Regeringen skall kungöra tidpunkten då sådant avtal eller sådan stadga trätt i kraft eller upphört att vara bindande i förhållande till Sverige. Med internationella organ avses i immunitetslagen även sådana i bilagan angivna organs stiftelser och fonder som förvaltas eller kontrolleras av organet.

För att tillförsäkra att dessa organisationer och personer medges avtalad immunitet och privilegier har immunitetslagen givits företräde framför bestämmelser i andra författningar (1 §). Avtalen inkorporeras inte i sin helhet utan endast såvitt gäller bestämmelserna om immunitet och privilegier. Övrigt innehåll i överenskommelserna får inkorporeras eller transformeras för att bli tillämpligt i nationell rätt, låt vara att en särskild ordning gäller för EG-rätten. I den fortsatta framställningen följer en genomgång av vissa rättsområden och vilken rättslig effekt nationell rätt jämte överenskommelserna har för de nu aktuella organisationerna och de anställda.

3 Folkbokföring och personnummer

3.1 Folkbokföring

Många av de problem som uppstått för utländska anställda hos mellanstatliga organisationer hänger samman med att de inte folkbokförs i Sverige. Folkbokföringen kan sägas ge ett slags generellt tillträde till det svenska samhället. Efter det att man blivit folkbokförd tilldelas man svenskt personnummer och man får bl.a. sin bostadsadress officiellt registrerad.

Vissa förmåner är kopplade till bosättningen. Undervisning för barn och ungdom, bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och hälso- och sjukvårdsförmåner är några exempel på sådana förmåner. Även om folkbokföringen i sig sällan är ensamt avgörande för att fastställa om en person är bosatt här utgör den ett viktigt indicium. Det brukar sägas att bosättningsbegreppet i socialförsäkringslagstiftningen *i regel* överensstämmer med folkbokföringsbegreppet.

Den som tillhör främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (immunitetslagen) folkbokförs i Sverige endast om han är svensk medborgare eller om han var bosatt här när han kom att tillhöra beskickningen, konsulatet, organisationen eller betjäningen. Detta gäller även sådan persons familjemedlemmar och anställda. Den senare gruppen omnämns i 5 § folkbokföringslagen (FBL) som tjänare.

Utländska anställda hos organisationerna och deras familjemedlemmar medges sålunda inte ett generellt tillträde till det svenska samhället eller förmåner som följer av bosättning i Sverige. Sådana rättigheter har heller inte begärts av organisationerna. Däremot framgår av organisationernas synpunkter att avsaknaden av personnummer föranleder ett flertal olägenheter, många av dem säkert inte avsedda av lagstiftaren. Personnummer har fått en så omfattande användning i det svenska samhället att avsaknad av dem

gör det mycket svårt lösa praktiska vardagsproblem. Identifikation krävs i alla möjliga sammanhang. Att inte kunna hyra hem en film är det klassiska exemplet. Problematiken behandlas i följande avsnitt.

Skall utländska personer vara berättigade till någon förmån kopplad till bosättning i Sverige får detta föreskrivas särskilt. Detta kan regleras antingen i överenskommelserna med de internationella organisationerna, vilket då samtidigt blir ett folkrättsligt åtagande för Sverige, eller direkt i svenskt lag.

3.2 Personnummer

3.2.1 Gällande rätt

Från och med den 1 januari 2000 upphörde möjligheten för utländska personer tillhörande beskickningar och internationella organisationer att tilldelas personnummer. Istället infördes möjligheten att i vissa fall få ett samordningsnummer som är ett fiktivt personnummer där siffran 60 läggs till födelsedatumet, 18 a § FBL. UD utfärdar också särskilda ID-kort där födelsenumret, d.v.s. de fyra sista siffrorna, är fyra nollor.

De huvudsakliga skälen för att slopa tilldelning av personnummer, och istället tilldela samordningsnummer, angavs i förarbetena med följande (prop. 1997/98:9 s. 78).

Det kan ifrågasättas om personer som inte är folkbokförda skall ha den inträdesbiljett som personnumret innebär. Det kan också uppfattas som stötande att brottslingar och brottsmisstänkta tilldelas personnummer. Dessa tillhör också en kategori av personer vars identitet ofta är svår att fastställa. Det är dock inte bara vid registrering inom rättsväsendet som identifieringssvårigheter kan föreligga. Även för skatteområdet är underlaget för kontroll av en persons identitet i många fall bristfälligt vid tilldelning av personnummer.

Inom gemenskapsrätten gäller en allmän likabehandlingsprincip. Principen finns exempelvis uttryckt i diskrimineringsförbudet i artikel 12 i EG-fördraget. Den finns även intagen i andra rättsakter och har återkommande behandlats av EG-domstolen.

Likabehandlingsprincipen innebär bl.a. att unionsmedborgare skall kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på (ungefär) samma villkor som när medlemsstaters medborgare förflyttar sig, byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna.

3.2.2 Organisationernas synpunkter

Samtliga organisationer har varit kritiska till att de utländska anställda inte ges personnummer. Samordningsnummer¹ och de ID-kort som ges ut av UD anses inte fungera i samhället. Ett av många exempel på detta som utredningen fått ta del av är den 18-åriga familjemedlemmen som beskylldes för att använda sig av ett egentillverkat id-kort då de fyra nollorna på hennes id-kort från UD uppfattades som en dåligt gjort förfälskning.

Många vardagliga transaktioner försvåras avsevärt i avsaknad av personnummer. Följden blir att dessa personer får en begränsad rättskapacitet. De upplever att de inte kan ordna sina privata förhållanden i Sverige på ett fungerande eller godtagbart sätt. De drabbas av ökade kostnader, eftersom de får betala bl.a. högre försäkringskostnader och tvingas deponera medel vid avtals ingående. Många gånger kan det vara svårt att överhuvudtaget ingå avtal, exempelvis rörande telefonabonnemang. Samma telefonabonnemang går dock inte att flytta med vid byte av bostad, eftersom dessa personer inte förekommer i svenska register. Personkretsen vägras få sina adresser registrerade till följd av att de undantas i folkbokföringen, vilket gör det svårt att få post sänd till bostadsadressen. Vid nyrekrytering varnar organisationerna regelmässigt de sökande för att de privata levnadsförhållandena kan bli besvärliga i Sverige. En bidragande orsak anses vara problemen som uppstår när man inte har något personnummer.

Om denna grupp även fortsättningsvis vägras personnummer anser organisationerna att man måste finna lösningar för vardagliga transaktioner för dem som saknar personnummer. Det kan vara fråga om bl.a. att öppna bankkonton och autogiro, att få kreditfaciliteter, ingå avtal i fråga om t.ex. hyresavtal, köp av bostad, telefon- och bredbandsabonnemang eller enklare transaktioner där personbevis regelmässigt uppvisas vid avtals ingående. Idag kan man inte ens få ett bonuskort i någon av mataffärerna.

Det framförs att avsaknaden av folkbokföring i Sverige också kan få effekter i hemlandet. Då en person därmed riskerar att registreras med beteckningen uppehållsort okänd i sitt hemland kan effekten bli den att personen kan mista sin rösträtt i hemlandet. Då inte den anställda anses bosatt i Sverige, eller kan uppvisa ett bevis härom, får denne inte heller rösta på ambassaden

¹ Samordningsnummer är ett fiktivt personnummer där födelsedatumet adderas med siffran 60, 18 kap a § FBL.

här. Sveriges inställning i personnummerfrågan kan därmed leda till att anställda går miste om sin rösträtt. En av organisationerna har uppgett att åtminstone en av deras utländska anställda på så sätt har förlorat sin rösträtt i Italien.

Förutom att avsaknaden av personnummer innebär komplikationer, merkostnader och är tidsödande för personalen är det också betungande och kostsamt för organisationerna som måste bistå de anställda i många kontakter med myndigheter och bolag.

3.2.3 Synpunkter från Stockholms läns landsting

Landstingen tillhandahåller hälso- och sjukvård. Utöver patientavgiften betalas vården av det landsting där vårdtagaren är bosatt. Landstingen använder personnumret för att kontrollera om en person är bosatt i länet (eller när det gäller utomlänsvård inom annat landsting). Om personer som inte skall åtnjuta subventionerad sjukvård skulle få ett personnummer kan landstinget inte veta att vårdtagaren skall faktureras hela sjukvårdskostnaden. Detta är inte acceptabelt för landstingen.

Anställda vid utländska ambassader och internationella organisationer tilldelas inte något personnummer när de kommer till Sverige. UD utfärdar ett ID-kort som visar deras status och de får också samordningsnummer, vilka dock inte kan användas i landstingets datasystem. Sådana vårdsökande tilldelas i stället ett s.k. reservnummer (löpnummer) för att vårdtillfället skall kunna registreras.

Om personer knutna till internationella organisationer tilldelas personnummer skulle de kunna få en helt egen "länskod", t.ex. 75, för att markera att de inte är bosatta i landet och att de inte skall åtnjuta den subventionerade vården. Om detta är möjligt och lämpligt får Skatteverket bedöma.

3.2.4 Skatteverkets synpunkter

Personnummer tilldelas endast i folkbokföringssystemet. Ett nytt folkbokföringssystem är under utveckling benämnt "Projekt Folke". En tilldelning av personnummer till utländska tjänstemän vid internationella organisationer, samt deras familjemedlemmar, fordrar att en ny ärendetyp skapas i systemet. I dagens system

finns ingen rutin för att hantera information om personer som är undantagna folkbokföring enligt FBL. Tekniskt går det att lägga in vilken information som helst. En ny ärendetyp av aktuellt slag är därför fullt möjlig att införa.

De register som används i samhället, t.ex. SPAR-registret och skattedatabasen, tar emot den information som finns i folkbokföringssystemet. Skatteverket bedömer att personnummer inte har någon större funktion i samhället, om inte personuppgifterna återfinns i folkbokföringssystemet, SPAR-registret eller i skattedatabasen. Aktuellt förslag torde medföra att viss information skall framgå, alternativt vara exkluderad i SPAR-registret. Skatteverkets bedömning är att SPAR-registret måste modifieras för att kunna ta emot den nya information som den nya ärendetypen kan tänkas omfatta.

Andra offentliga register behöver också en översyn med anledning av den nya informationen. Polisen, Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden är exempel på myndigheter med register där en översyn är angelägen.

Landstingets idé om att införa en fiktiv länskod i syfte att undanta aktuell personkrets från subventionerad svensk hälso- och sjukvård om de ges personnummer måste utredas närmare. Idag inhämtas länskoderna från fastigheten där personen är bosatt. Inhämtandet av denna information skulle därmed behöva justeras särskilt i systemet för personkretsen i fråga.

Skatteverket har tidigare avvisat tanken på att tilldela personnummer för särskilda kategorier av utlänningar.

Överväganden och förslag

<p>Utredningens förslag: Utländska anställda vid internationella organisationer samt deras familjemedlemmar skall tilldelas personnummer.</p>

De intervjuade organisationerna har alla med eftertryck påtalat de olägenheter som uppstår för de utländska anställda i det dagliga livet genom att de inte tilldelas något personnummer. De ID-kort med fyra nollor som UD ger ut och de samordningsnummer som de anställda och deras familjemedlemmar under vissa förhållanden kan tilldelas fungerar inte i samhället. Detta medför ständiga problem i samband med många vardagliga transaktioner. Det

drabbar också organisationerna, eftersom dessa måste hjälpa de anställda med uppkommande problem. I sin tur medför detta ett administrativt merarbete och onödiga kostnader för organisationerna, som tvingas lägga ner mycket tid på återkommande problem istället för att ägna sig åt den verksamhet som de bildats för.

De återkommande vardagliga problemen uppfattas som så besvärande att organisationerna regelmässigt varnar utländska personer för de faktiska förhållandena i Sverige i samband med nyrekrytering. Sveriges anseende som värdland skadas naturligtvis av detta missförhållande. Utredningen bedömer att en lösning av denna fråga är viktig för att förbättra Sveriges förmåga att stå som värdland.

I den andra vågskålen ligger att personer som inte har rätt till vissa förmåner eller som inte får lagsökas på grund av sin immunitet får den "inträdesbiljett" i det svenska samhället som personnumret utgör. Ofta förhåller det sig emellertid så att denna biljett öppnar dörrar enbart i kombination med andra former av beslutsunderlag. Vid affärstransaktioner är det således normalt att en kreditgivare genom olika former av kontroller söker säkerställa att den kontrahent han har att göra med har förutsättningar att fullgöra sina betalningsförpliktelser.

Utredningen återkommer i till vissa problem som kan uppstå inom hälso- och sjukvården, se överväganden i kapitel 4. Den slutsats som där presenteras är att de svårigheter som kan uppstå inte är av en sådan art att de behöver förhindra en för värdlandspolitiken angelägen reform. Till bilden hör självfallet också att den personkrets som behandlas i denna utredning är mycket begränsad, f.n. drygt 200 personer.

Mycket talar emellertid för att avsevärt större grupper har problem med avsaknaden av personnummer, t.ex. utländska diplomater och andra som under längre eller kortare tid vistas i landet utan folkbokföring. För medborgare i EU och EES-länderna gäller särskilda regler, bl.a. till följd av likabehandlingsprincipen, men för dem som kommer från övriga länder uppstår praktiska svårigheter som ökat i omfattning ju mer bruket av personnummer trängt in i nya delar av samhällslivet. Dessa problem har inte omfattats av det aktuella utredningsuppdraget, men borde på lämpligt sätt uppmärksammas av regering och riksdag.

Administration

Utredningens bedömning: UD bör bistå en nyanländ utländsk tjänsteman och dennes familjemedlemmar genom att rekvirera personnummer hos Skatteverket.

Skatteverket är den beslutande myndighet som efter anmälan tilldelar personnummer. I samband med att en utländsk tjänsteman påbörjar sin anställning hos organisationen bör UD bistå tjänstemannen och dennes familjemedlemmar genom att rekvirera personnummer hos Skatteverket. I detta arbete ligger att anvisa den nyanlände vilka relevanta handlingar som måste uppvisas vid tilldelningen av personnummer.

4 Hälsa- och sjukvård

4.1 Svensk hälso- och sjukvård

4.1.1 Omfattning

Det är varje landsting eller motsvarande regional organisatorisk funktion som har det huvudsakliga ansvaret för att erbjuda en god hälso- och sjukvård. Landstingens skyldighet att bedriva hälso- och sjukvård framgår i huvudsak av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, och tandvårdslagen (1985:125), men även av flera specialförfattningar som exempelvis lagen om psykiatrisk tvångsvård (1991:1128), abortlagen (1974:595) och smittskyddslagen (2004:168). Med begreppet hälso- och sjukvård avses enligt 1 § HSL åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter och att ta hand om avlidna.

Begreppet hälso- och sjukvård omfattar således både sjukdomsförebyggande åtgärder och den egentliga sjukvården. Av förarbetena till HSL framgår att definitionen i 1 § HSL innefattar såväl miljöinriktade som individinriktade förebyggande åtgärder och att i de sistnämnda innefattas åtgärder för att uppspåra hälso- problem. Som exempel på förebyggande individinriktade åtgärder nämns allmänna och riktade hälsokontroller, vaccinationer, hälso- upplysning samt mödra- och barnhälsovård (prop. 1981/82:97 s. 110 f.). 1 § andra stycket HSL innehåller en upplysning om att det finns särskilda bestämmelser för tandvård.

4.1.2 Finansieringen av hälso- och sjukvård

I huvudsak finansieras hälso- och sjukvården genom den kommunal- och landstingsskatt som tas ut på tjänsteinkomster. Betalningen av denna skatt utgör inte ett avgörande moment för att

bedöma om en person skall erbjudas hälso- och sjukvård. Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Möjligheterna att erhålla vård får inte påverkas av sådana omständigheter som t.ex. ekonomiska förhållanden eller betalningsförmåga, (prop. 1981/82:97 s. 27 f. och 113 f.)

4.1.3 Vårdansvar för bosatta personer enligt nationell rätt

Hälso- och sjukvård, inbegripet subventioner i form av lägre pris för behandling, mediciner, högkostnadsskydd m.m. skall erbjudas de *bosatta* inom landstinget. Ett motsvarande vårdansvar finns även för personer som flyttar inom Europeiska gemenskapen och som omfattas av 1408/71-förordningen, samt för de som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (FBL) och som stadigvarande vistas inom landstinget. Vid lagens tillkomst anförde regeringen att med begreppet bosättning avsågs detsamma som i folkbokföringsförordningen (prop. 1981/82:97 s. 114 f.). Folkbokföringsförordningens bestämmelser på detta område har numera kommit att ersättas av reglerna i FBL.

I 5 § FBL regleras folkbokföringen för anställda hos internationella organisationer. Av bestämmelsen framgår att den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (immunitetslagen) folkbokförs endast om han är svensk medborgare eller om han, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller organisationen eller dess betjäning. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.

4.1.4 Omedelbar hälso- och sjukvård för ej bosatta personer inom landstinget eller i Sverige

Landstinget är vid behov skyldigt att erbjuda omedelbar hälso- och sjukvård eller tandvård till personer som vistas inom ett landsting utan att vara bosatta där, 4 § första stycket HSL och 6 § tandvårdslagen. Landstingens skyldighet omfattar såväl den som är medlem i en annan landstingskommun som den som inte tillhör något landsting t.ex. en utlänning på tillfälligt besök (prop. 1981/82:97 s. 120). Således erbjuds utländska anställda hos organisationerna,

vilka inte skall anses bosatta i Sverige, vård enligt dessa bestämmelser. Det är den faktiska vistelseorten som är avgörande för landstingets vårdansvar i akuta fall. Bestämmelserna avser endast landstingets skyldighet att svara för lokaler, personal och utrustning, inte att tillhandahålla vården kostnadsfritt eller till ett särskilt lågt pris. Vanligen tillämpar landstingen därför en högre taxa, utan subventioner för läkarvård, mediciner m.m., för den vård som ges till t.ex. utländska personer.

4.1.5 Hälso- och sjukvårdsförmåner enligt överenskommelserna

Överenskommelserna med IDEA och GWPO undantar generellt subventionerad hälso- och sjukvård för tjänstemän och deras familjemedlemmar. Som framgår av kapitlet nedan är emellertid bestämmelserna i praktiken endast tillämpliga beträffande utländska tjänstemän och dess familjemedlemmar. Möjligheten att få omedelbar vård föreligger alltså för utländska tjänstemän och deras familjemedlemmar, men patienten får betala fullt pris med egna medel eller med hjälp av den sjukförsäkring som organisationen normalt skall tillhandahålla.

Beträffande CBSS saknas idag bestämmelser som reglerar de anställdas anknytning till svensk socialförsäkring och hälso- och sjukvård. Utredningen föreslår att regeringen initierar att en sådan bestämmelse tas in i överenskommelsen, se avsnitt 5.5.2.

Överväganden

Utredningens bedömning: Överenskommelsernas reglering av hälso- och sjukvård har inte inkorporerats i nationell rätt. Effekten är att tjänstemän och familjemedlemmar som är svenska medborgare eller bosatta i Sverige omedelbart före anställningen hos organisationen kan åtnjuta subventionerad svensk hälso- och sjukvård. En justering av detta genom ändringar i nationell rätt skulle kräva så ingripande lagstiftningsåtgärder att utredningen inte finner det påkallat att komma med ett sådant förslag.

Utredningens förslag avseende personnummer för utländska anställda i de mellanstatliga organisationerna kan medföra behov av fortsatta överväganden hos sjukvårdshuvudmännen.

I 2 kap. 3 och 10 §§ andra styckena Socialförsäkringslagen (SofL) finns hänvisningar som medför att Sveriges överenskommelser med organisationerna blir nationell rätt i fråga om de anställdas rätt till svenska socialförsäkringsförmåner. Motsvarande bestämmelser som inkorporerar eller transformerar överenskommelsernas undantag angående hälso- och sjukvård saknas. Någon koppling finns inte heller i svensk rätt mellan hälso- och sjukvård eller tandvård som utges enligt HSL eller tandvårdslagen och socialförsäkringsförmånerna som finns angivna i SofL. Det går således inte med stöd av bestämmelserna i SofL att hävda att överenskommelserna skall tillämpas såvitt avser hälso- och sjukvård samt tandvård som lämnas enligt HSL och tandvårdslagen.

För en tillämpning i svensk rätt av överenskommelsernas undantag från hälso- och sjukvård fordras att man frångår det dualistiska synsätt som är gällande i Sverige och istället anlägger ett monistiskt synsätt. Enligt praxis från Regeringsrätten, Högsta domstolen och Arbetsdomstolen är en internationell överenskommelse eller annan folkrättslig förpliktelse inte direkt tillämplig i svensk rätt (med undantag för i huvudsak EG-rätten). I avsaknad av inkorporering eller transformering av överenskommelsernas undantag för hälso- och sjukvård får frågan om tillgång till subventionerad svensk hälso- och sjukvård lösas med ledning av de nationella bestämmelserna.

En tillämpning av de nationella bestämmelserna innebär att tjänstemän och familjemedlemmar som är svenska medborgare eller bosatta här när anställningen påbörjades hos organisationen uppfyller kravet på bosättning enligt HSL. I sin tur medför detta att de skall erbjudas subventionerad svensk hälso- och sjukvård, även i fall då överenskommelsen med organisationen ger uttryck för motsatsen. Detta inbegriper den tandvård som landstinget har ansvar för, se avsnitt 4.1.2.

Utländska anställda och utländska familjemedlemmar faller alltså utanför den nationella regleringen för subventionerad hälso- och sjukvård enligt 3 § HSL och 5 § tandvårdslagen som skall tolkas i enlighet med 5 § FBL.

Ur de svenska anställdas synvinkel föreligger en korrespondens mellan skatt och rätt till förmåner. I vilken mån dessa förmåner

utnyttjas är emellertid okänt, och för många av de anställda i de mellanstatliga organisationerna kan de försäkringsarrangemang som dessa är anknutna till vara mer förmånliga. Vad som kan synas egendomligt är att staten till organisationerna återbetalar de anställdas skatt i enlighet med de bestämmelser som finns införda i avtalen. Att avskaffa detta återflöde skulle vara olämpligt i ljuset av de oklarheter som råder om det reella utnyttjandet av förmånerna och de grundprinciper som etablerats för organisationernas verksamhet i Sverige. I praktiken har avsaknaden av inkorporering kommit att få en begränsad effekt då det endast är ett fåtal personer som berörs av denna reglering. Till saken hör vidare att sambandet mellan skatter och förmåner på detta område inte är absolut genom de rättigheter som föreligger för personer som inte är bosatta inom respektive landsting.

Sker en inkorporering av överenskommelsernas bestämmelser att även svenskar undantas från subventionerad hälso- och sjukvård skulle det, enligt uppgift från landstinget, vara svårt att se till att regleringen efterlevs. Om lagstiftaren önskar ändra detta förhållande skulle det kräva en översyn av bosättningsbegreppet i HSL, och i så fall, sannolikt en översyn av kopplingen till FBL. Kontrollfunktionen hos landstingen bör samtidigt ses över. Det ligger inte inom ramen för denna utrednings uppdrag att göra en sådan översyn.

Av relevans för hälso- och sjukvården är vidare det förslag som utredningen har framfört om möjlighet för utländska anställda att få personnummer, se avsnitt 3.1.2. Som ovan påpekats är denna krets undantagen subventionerad hälso- och sjukvård enligt organisationernas överenskommelser med Sverige. Ges denna krets personnummer ökar risken för att landstingen tillämpar en felaktig prissättning i samband med vård, eftersom utländska anställda hos organisationerna är undantagna subventionerad hälso- och sjukvård.

En rimlig förväntning är emellertid att avtalen respekteras av alla inblandade parter och att landstingen debiterar rätt pris då detta påtalas av vårdtagaren. Samtliga utländska anställda och deras familjemedlemmar som är undantagna hälso- och sjukvård skall också tillhandahållas en lämplig försäkringslösning av sin organisation. Varje vårdsökande har sålunda ett ekonomiskt skydd mot att behöva bekosta vården med endast egna medel.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen riskerna för missbruk som begränsade, sannolikt så små att de understiger de

kostnader som skulle vara förknippade med en separat omprogrammering av sjukvårdens informationssystem. Huruvida en sådan är motiverad kan i sista rummet endast bedömas av sjukvårdshuvudmännen själva.

4.2 Tandvård

4.2.1 Socialförsäkring eller hälso- och sjukvård?

Ansvar för det offentliga ekonomiska stödet för tandvården är förenklat beskrivet uppdelat på två huvudmän, försäkringskassan och landstinget. En del av det svenska tandvårdsstödet ingår i socialförsäkringen medan den andra delen utgörs av landstingens ansvar för exempelvis tandvård till barn- och ungdomar under 19 år, tandvård till personer med stort vårdbehov såsom äldre och funktionshindrade samt tandvård som ges som ett led i behandling. Utredningen begränsar framställningen nedan till de former som främst torde aktualiseras för anställda hos organisationerna och dess familjemedlemmar. För att presentera en överskådlig framställning redovisas de olika tandvårdsförmånerna gemensamt, även om den tandvård som subventioneras via försäkringskassan är en socialförsäkring och den som landstinget har ansvar för är ett särskilt åtagande för landstingen enligt tandvårdslagen (1985:125).

4.2.2 Tandvårdsersättning

Tandvårdsersättningen är en bosättningsbaserad socialförsäkringsförmån för vuxna som hanteras av Försäkringskassan. För att ha rätt till tandvårdsersättning skall man vara bosatt i Sverige, dvs. ha sin egentliga hemvist i landet. Detta följer av att tandvården är upptagen bland de statliga ersättningarna för sjukvård som regleras i 2 kap. 3 § AFL och att sådan sjukvård skall anses utgöra en bosättningsbaserad förmån enligt 3 kap. 1 § första punkten SofL. Tandvårdsersättningen är enkelt beskrivet en subvention som räknas av från det totalpris som tandläkaren eller annan vårdgivare tar ut för behandlingen på vuxna personer.

4.2.3 Tandvård för barn och ungdom

Barn och ungdomar omfattas inte av tandvårdsersättningen förrän det år de fyller 20 år, 2 kap. 3 § AFL. Istället kan de få avgiftsfri tandvård av folktandvården. Möjlighet finns också att välja en privat vårdgivare för den avgiftsfria tandvården, 7 och 15 a §§ tandvårdslagen. Möjligheten till denna förmån förutsätter, i likhet med möjligheten till annan hälso- och sjukvård, att barnet eller ungdomen är bosatt inom landstinget, 5 § tandvårdslagen.

4.2.4 Överväganden

Utredningens bedömning: Ingen ändring föreslås i nu gällande regler. Rätten till svensk subventionerad tandvård för vuxna är kopplad till anslutningen till svensk socialförsäkring. Fri tandvård för familjemedlemmar som är barn- och ungdom är kopplad till förutsättningarna att erhålla svensk subventionerad hälso- och sjukvård.

Tandvårdsersättningen ingår som en del av det svenska socialförsäkringssystemet. Anställda hos organisationerna och deras familjemedlemmar omfattas inte av svensk socialförsäkring så länge de inte är att anses som bosatta här, vilket innebär att de heller inte är berättigade till tandvårdsersättning. Dock har alla som vistas inom ett landsting möjlighet till omedelbar tandvård (även om den som inte är berättigad till tandvårdsersättning kan få stå för kostnader själv).

För att barn och ungdomar, vars förälder är tjänsteman hos någon av organisationerna, skall vara berättigade till fri tandvård fordras att de skall anses vara bosatta här. I avsnittet om hälso- och sjukvård framgår vilka personer som uppfyller kriterierna för bosättning i Sverige. Familjemedlemmar som inte fyllt 20 år och som är berättigade till hälso- och sjukvård är på samma grunder berättigade till fri tandvård.

5 Socialförsäkring inklusive pension

5.1 Svensk socialförsäkring

5.1.1 Nationell rätt

Från och med den 1 januari 2001 ersattes tidigare regler om inskrivning och avregistrering enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) med Socialförsäkringslagen (SofL, 1999:799) som innehåller bestämmelser om vem som kan vara försäkrad för vissa förmåner i Sverige. Av övergångsbestämmelserna framgår att SofL skall tillämpas även på personer som före den 1 januari 2001 har lämnat respektive kommit till landet. SofL är sålunda tillämplig lagstiftning för alla nu verksamma inom organisationerna i den mån de skall tillhöra det svenska socialförsäkringssystemet.

Efter införandet av SofL är det svenska socialförsäkringsskyddet numera uppdelat i en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad försäkring. Till den arbetsbaserade försäkringen hänförs förmåner som kan sägas utgöra inkomstbortfallsförsäkringar. Förenklat beskrivet kan övriga förmåner kategoriseras som bosättningsbaserade förmåner. Försäkringskassan är den myndighet som handlägger ärenden om socialförsäkring. Enligt SofL omfattar varken det bosättnings- eller arbetsbaserade socialförsäkringsskyddet den sjukvård som landstingen ansvarar för enligt t.ex. hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL) eller tandvårdslagen (1985:125), jfr 1 kap. 3 § SofL.

5.1.2 Kopplingen mellan nationell rätt och överenskommelserna med de internationella organisationerna

För en person som är anställd av en internationell organisation som finns förtecknad i bilagan till lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (immunitetslagen) gäller bestämmelser

angivna i respektive överenskommelse för tillhörighet till socialförsäkringssystemet. Lagtekniskt har detta lösts genom att regleringen om socialförsäkringstillhörighet i överenskommelserna inkorporerats i svensk lag genom bestämmelser i SofL som hänvisar till överenskommelserna.

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket SofL skall en person med anknytning till en internationell organisation anses vara bosatt i Sverige endast i den mån det är förenligt med vad som följer av tillämplig stadga eller avtal som anges i bilagan till immunitetslagen. Denna bestämmelse gäller även medföljande make och barn som inte fyllt 18 år. Med make likställs den som utan att vara gift med den utsände lever tillsammans med denne, om de tidigare har varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn, 2 kap. 6 § SofL.

I 2 kap. 10 § andra stycket SofL regleras anknytningen till de arbetsbaserade förmånerna. Ett sådant arbete som medför att en person på grund av anknytning till en internationell organisation omfattas av bestämmelserna i 4 § immunitetslagen skall anses som arbete i Sverige endast i den mån det är förenligt med vad som följer av tillämplig stadga eller avtal som anges i bilagan till den lagen. De arbetsbaserade försäkringarna är ett skydd mot inkomstbortfall. Familjemedlemmar måste, precis som alla andra, kvalificera sig för de arbetsbaserade förmånerna genom eget arbete i Sverige.

Hur respektive överenskommelse reglerar de anställdas och deras familjemedlemmars tillhörighet till svensk socialförsäkring behandlas i avsnitt 5.4.

5.2 Pensionsrätt

5.2.1 Kopplingen mellan allmän ålderspension och socialförsäkring

Den allmänna ålderspensionen utgör en del av socialförsäkringssystemet. För de anställda vid internationella organisationer i Sverige och dess familjemedlemmar är därför denna rätt beroende av om man är ansluten till det svenska socialförsäkringssystemet eller ej. Det svenska pensionssystemet är något förenklat uppdelat i en pensionsrätt som utgår i förhållande till den enskildes inkomster och en garantipension som utgår om man har låga eller inga

inkomster. Den senare är beroende av antal år med bosättning i Sverige.

5.2.2 Inkomstgrundad ålderspension

Inkomstgrundad ålderspension utges i förhållande till den sammanlagda inkomst man haft under sitt yrkesverksamma liv. Den inkomstgrundade ålderspensionen är uppdelad i inkomstpension, tilläggspension och en särskild premiepension. Den pensionsgrundande inkomsten är maximerad till 7,5 inkomstbasbelopp. För 2005 är inkomstbasbeloppet 43 300 kr. Eftersom det svenska pensionsystemet sålunda ger en begränsad pensionsrätt är det vanligt förekommande att avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare träffas om kompletterande tjänstepensioner. Pensionsrätten är relaterad till inkomsten och utgör en arbetsbaserad förmån enligt SofL. De anställdas rätt till intjänande av inkomstgrundad ålderspension avgörs således av om de skall anses arbeta i Sverige, dvs. om de enligt Sveriges överenskommelse med organisationen skall anses vara undantagna svensk socialförsäkring eller inte. Familjemedlemmar som arbetar i Sverige har rätt till inkomstgrundad pension baserad på de inkomster som förvärvas genom eget arbete.

5.2.3 Garantipension

Garantipension är ett grundskydd som ges som utfyllnad till de personer som har haft mycket låga eller inga inkomster alls under sitt yrkesverksamma liv. Garantipensionen kan tidigast betalas ut från 65 års ålder. Full garantipension uppgår till 2,13 prisbasbelopp för ensamstående och 1,90 prisbasbelopp för gifta. Det motsvarar för närvarande 6 994 kr respektive 6 238 kr per månad. Garantipensionens storlek räknas av till viss del mot annan pension från ålderspensionssystemet och från vissa andra allmänna pensionsinkomster. Garantipensionen tjänas in under 40 år, mellan det kalenderår man fyller 25 år och till och med året man fyller 64, varvid varje kalenderår motsvarar ett intjänandeår. Kan man inte tillgodoräkna sig 40 års försäkringstid i Sverige reduceras garantipensionen i förhållande till det faktiska antalet intjänandeår. Garantipension är en bosättningsbaserad förmån. Intjänanderätten till garantipension är således avhängig av att den anställda eller

familjmedlemmarna anses bosatta i Sverige. För att få pensionen utbetalad krävs också bosättning i Sverige. Undantag från detta bosättningskrav görs för personer som bor i EU/EES-länder, Schweiz och andra länder som Sverige valt att ingå konventionsavtal med. Med stöd av den hänvisning som görs i SofL bestäms de anställdas och familjmedlemmarnas rätt till intjänande av garanti-pension genom regler i överenskommelserna.

5.3 Finansieringen av socialförsäkringar och pension

Genom 1 kap. 9 § socialavgiftslagen (2000:980) (SAL) hänvisas till bestämmelserna i respektive överenskommelse som reglerar skyldigheten att erlägga socialavgifter. Enligt överenskommelserna är organisationerna, och de anställda, undantagna skyldigheten att erlägga socialavgifter för anställda som är undantagna svenska socialförsäkringsförmåner. En balans finns således mellan de socialförsäkrings- och pensionsförmåner som Sverige tillhandahåller vissa anställda och de avgifter som normalt tas ut för förmånssystemet. De anställda som är skattskyldiga för inkomstskatt, men undantagna från pensionsrätt i Sverige, är undantagna skattskyldigheten för allmän pensionsavgift. Motsatsvis, erlägger de anställda som har rätt till svensk inkomstgrundad ålderspension allmän pensionsavgift, som för närvarande uppgår till sju procent, på inkomster upp till 8,07 inkomstbasbelopp. En skattskyldig i Sverige kompenseras emellertid med en skattereduktion på inkomstskatten för den allmänna pensionsavgift som betalas in, 65 kap. 10 § inkomstskattelagen.

5.4 Tillhörighet till det svenska socialförsäkringssystemet – regleringen för respektive organisation

I den mån originalversionen av överenskommelsen är engelskspråkig används för framställningen nedan de fraser och uttryck som framgår av den svenska översättningen.

5.4.1 En översikt av normalt förekommande personalkategorier

Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser och Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1967:1 och SÖ 1974:10) är allmänt vedertagna förebilder för att bestämma vilka i personalen som skall omfattas av immuniteter och privilegier. Sverige gör inget avsteg från denna praxis och personalkategorierna, samt deras privilegier såvitt avser socialförsäkring och korresponderande skatter och avgifter, kan i grova drag kategoriseras enligt följande.

Utländsk personal åtnjuter befrielse från skatter och avgifter och är undantagna svenska socialförsäkringsförmåner, inklusive hälso- och sjukvård. Svensk personal erlägger inkomstskatt på sina inkomster från organisationen. Om de har motsvarande anställning som den utländska personalen jämföras de enligt vissa överenskommelser med denna och är undantagna svenska socialförsäkringsförmåner. Arbetsgivaren är då befriad från att betala socialavgifterna som finansierar förmånerna. Svensk personal kan också vara ansluten till svensk socialförsäkring för vilka sociala avgifter erläggs. Denna grupp, som vanligtvis kallas *lokalanställda*, har rätt till svenska förmåner och omfattas även i övrigt av samma regelverk och villkor som personal hos vanliga svenska arbetsgivare.

5.4.2 Internationella institutet för demokrati och fria val (IDEA)

Enligt avtalet skall personalkategorin *tjänstemän* i IDEA, och tjänstemännens familjemedlemmar som ingår i deras respektive hushåll, vara undantagna från varje socialförsäkringssystem som inrättats enligt svensk lag, inklusive hälso- och sjukvård. Socialavgifter erläggs inte för kategorin tjänstemän. I stället skall de omfattas av lämpliga socialförsäkringsarrangemang som ombesörjs av IDEA. Av avtalet framgår emellertid att en tjänstemans familjemedlemmar skall ha rätt att åtnjuta andra svenska socialförsäkringsförmåner, med undantag för barnbidrag/flerbarnstillägg, förutsatt att dessa familjemedlemmar var bosatta i Sverige omedelbart före tjänstemannens anställning vid IDEA. Har en tjänsteman, eller familjemedlem, inkomster från verksamhet i Sverige utanför IDEA är personen berättigad till socialförsäkringsförmåner som hänför sig till denna inkomst. Detta innebär att

sidoinkomsterna berättigar till arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner.

En andra personalkategori är *experter*. Dessa skall inte anses utgöra tjänstemän och skall följaktligen inte vara undantagna från det svenska socialförsäkringssystemet eller från skyldigheten att erlagga socialavgifter.

Från kategorin tjänstemän undantas idag personer som är *timanställda*. Om en timanställd inte kan anses utgöra en expert får han anses utgöra vad som normalt kategoriseras lokalanställd. Som lokalanställd omfattas man av svenska arbetsrättsliga regler, man har tillhörighet till svenska förmånssystemen och arbetsgivaren betalar in socialavgifter, allmän pensionsavgift m.m. (artiklarna I d, e, II c och VI, SÖ 1995:67).

Överenskommelsen med IDEA gör ingen åtskillnad på om tjänstemannen eller experten är utländsk eller bosatt i Sverige omedelbart för anställningen. Utländska medarbetare och de bosatta i Sverige omedelbart för anställningen behandlas lika i fråga om anslutning till det svenska försäkringssystemet. Kategorin tjänstemän är undantagna det svenska socialförsäkringssystemet. För kategorin experter finns inget uttryckligt undantag från svensk socialförsäkring och de är således anslutna till svensk socialförsäkring.

5.4.3 Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor (GWPO)

Överenskommelsen med GWPO är i stort sett utformad på samma sätt som IDEA:s. Organisationens *tjänstemän* och familjemedlemmarna skall således vara undantagna från varje socialförsäkringssystem som införts genom svensk lag, inbegripet hälso- och sjukvård. Anställda *experter* skall behandlas motsatsvis. Något undantag för timanställda finns inte. Timanställda faller sålunda in under någon av kategorierna tjänstemän eller experter. Familjemedlemmar till tjänstemän har rätt till svenska sociala trygghetsförmåner om de varit bosatta i Sverige omedelbart före tjänstemannens anställning i organisationen. En skillnad jämfört med IDEA:s avtal är att denna överenskommelse inte innehåller något undantag från familjemedlemmars rätt att få barnbidrag/flerbarnstillägg om de var bosatta i Sverige omedelbart före tjänstemannens anställning vid GWPO (artiklarna I d, e) och VI, SÖ 2002:72).

5.4.4 Världssjöfartsuniversitetet (WMU)

Överenskommelsen angående WMU innehåller en särskild personalkategori som definieras *universitetstjänstemän*. Regleringen för denna kategori, samt deras familjemedlemmar, fungerar på motsvarande sätt som gäller för tjänstemän hos IDEA. Dock saknas ett uttryckligt undantag från subventionerad hälso- och sjukvård. Även enligt detta avtal skall kategorin anställda *experter* omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet (artiklarna 1 n, o, och 14, SÖ 1983:48).

Överenskommelsen gör ingen åtskillnad på om *universitetstjänstemännen* är utländska eller bosatta i Sverige omedelbart för anställningen. Den särskilda kategoriseringen av universitetstjänstemännen, som därigenom undantas det svenska socialförsäkringssystemet, möjliggör att anställa personer med andra befattningar utan att det uppstår några avgränsnings- eller tolkningsproblem med tillhörigheten till det svenska socialförsäkringssystemet. Övriga kategorier av anställda behandlas alltså som lokalanställda och omfattas av svensk socialförsäkring och svenska arbetsvillkor. Avsaknaden av reglering för hälso- och sjukvård saknar egentlig betydelse, eftersom detta idag regleras direkt av nationell lagstiftning, se kapitel 4.

5.4.5 Östersjöstaternas råds sekretariat (CBSS)

Enligt överenskommelsen med CBSS finns endast, såvitt avser regleringen beträffande socialförsäkring, en personalkategori; *tjänstemän*. Detta avtal har istället konstruerats så att det sker en uppdelning mellan utländska tjänstemän och tjänstemän som är svenska medborgare eller stadigvarande bosatta i Sverige omedelbart före anställningen vid sekretariatet. Utländska tjänstemän åtnjuter befrielse från inkomstskatt och sociala avgifter på lön och ersättning som utbetalas av sekretariatet. Tjänstemän som är svenska medborgare eller stadigvarande bosatta i Sverige omedelbart före anställningen vid sekretariatet skall däremot betala inkomstskatt och erlägga sociala avgifter på inkomsterna (artikel 9 c) SÖ 1999:14).

Det saknas en bestämmelse i överenskommelsen som reglerar de anställdas respektive deras familjemedlemmars anknytning till det svenska socialförsäkringssystemet. Den hänvisning som görs

beträffande bosättning och arbete i Sverige enligt 2 kap. 3 § och 10 § andra styckena SofL kan således inte tillämpas. I avsaknad av särskild reglering får rätten till de bosättnings- och arbetsbaserade förmånerna bedömas enligt huvudreglerna om bosättning och arbete i Sverige enligt 2 kap. 1 och 7 §§ SofL. Tillhörigheten är naturligtvis avhängig en bedömning enligt nationell rätt, men i praktiken torde i princip alla utländska tjänstemän som är bosatta¹ i Sverige vara berättigade till både arbets- och bosättningsbaserade svenska socialförsäkringsförmåner, inbegripet pensionsrätt.

I proposition 1998/99:24 s. 9 uttalas att genom avtalets bestämmelser erhåller sekretariatet och dess tjänstemän immunitet och privilegier motsvarande vad som gäller för andra internationella organisationer av liknande karaktär. Vid överenskommelsens tillkomst var avtalet angående WMU och överenskommelserna med IDEA och Förenta nationernas Höge Kommissarie (UNHCR, SÖ 1985:89) i kraft. Av de två förstnämnda avtalen framgår att erhållna privilegier i form av skatt- och avgiftsbefrielse även innefattar en motsvarande begränsning av förmåner av det svenska socialförsäkringssystemet.

Av de uppgifter som företrädarna för CBSS lämnat framgår att CBSS har uppfattningen att deras utländska tjänstemän är undantagna från det svenska socialförsäkringssystemet. De har t.ex. ordnat med privata försäkringslösningar m.m. för de utländska tjänstemännen och, såvitt framkommit, har inte någon av de utländska tjänstemännen begärt att få någon svensk socialförsäkringsförmån.

Utredningen gör bedömningen att det hela tiden förelegat en konsensus mellan parterna att de utländska tjänstemännen skall vara undantagna det svenska socialförsäkringssystemet, inbegripet pensionsrätt och hälso- och sjukvård.

5.4.6 Övrig enhetlig reglering i överenskommelserna med IDEA, GWPO och WMU

Familjemedlemmar

För familjemedlemmar är huvudregeln att de följer den reglering som den anställde omfattas av. För att inte missgynna familjemedlemmar som är bosatta i Sverige omedelbart före det att maken

¹ Med bosatt i landet avses personer som har för avsikt att bo här i minst ett år.

eller makan påbörjar anställningen hos organisationen förekommer en uttrycklig bestämmelse som medger denna grupp rätt till svenska socialförsäkringsförmåner. Eftersom de arbetsbaserade förmånerna är en inkomstbortfallsförsäkring ankommer det dock på familjemedlemmen att, precis som alla andra, kvalificera sig för de arbetsbaserade förmånerna genom arbete i Sverige.

Sidoinkomster och socialförsäkring

Immuniteter och privilegier lämnas endast i den omfattning som är nödvändig för att fullgöra uppdraget. Som ett utflöde av denna princip (funktionalitetsprincipen) särbehandlas inte en anställd i fråga om de inkomster som intjänas från arbete i Sverige utanför organisationens verksamhet. En anställd som annars är helt undantagen svenska socialförsäkringsförmåner skall därmed anses vara berättigad till arbetsbaserade förmåner som hänför sig till sådan sidoinkomst.

5.5 Överväganden och förslag

5.5.1 Sambandet mellan förmåner och finansiering

I Sverige tillämpas flera olika principer för kopplingen mellan offentliga tjänster och förmåner och deras finansiering. Inom en stor sektor mobiliseras resurserna genom skatter som antingen tas ut efter bärkraft (de progressiva elementen i den statliga inkomstskatten) eller proportionellt för skilda skatteobjekt (kommunal-skatten, mervärdesskatten). Inom flera trygghetssystem har man under senare år eftersträvat en närmare överensstämmelse mellan avgifter och förmåner. För stora delar av den offentliga konsumtionen gäller emellertid andra fördelningskriterier.

Vid utformningen av villkoren för mellanstatliga organisationer och deras anställda måste skilda hänsyn beaktas. Å ena sidan är det angeläget att Sverige bereder så goda betingelser som möjligt för sådana aktiviteter att vi i konkurrens med andra länder skapar en attraktiv miljö för deras arbete. Det motiverar skilda former av praktisk gästfrihet och en tillämpning av våra regelsystem som avlägsnar onödiga praktiska hinder. Å andra sidan ska immunitet och privilegier inte användas till annat än till att underlätta organisationernas verksamhet. De ska inte utvidgas därhän att de

ger upphov till en otillbörlig favorisering av den utländska personalen.

I de avtal som träffats och den lagstiftning som genomförts har man sökt göra en omdömesgill avvägning mellan dessa principer. Det enda större problem som utredningen har uppmärksammat gäller möjligheterna för tjänstemän som är svenska medborgare eller varit bosatta i Sverige innan de inledde anställningen hos en mellanstatlig organisation att vara fortsatt anslutna till det svenska socialförsäkringssystemet.

5.5.2 Förslag om utökad möjlighet för anställda tjänstemän att vara anslutna till svenska socialförsäkringssystemet m.m.

Utredningens förslag: Som huvudregel skall tjänstemän hos organisationerna vara undantagna svensk socialförsäkring. I samband med anställning hos en organisation kan emellertid organisationen anmäla att tjänstemannen istället skall vara ansluten till det svenska socialförsäkringssystemet, inbegripet pensionsrätt. För dessa tjänstemän skall organisationen erlagga socialavgifter. En tjänsteman som är svensk eller bosatt i Sverige omedelbart före anställningen hos organisationen skall också betala allmän pensionsavgift. Samtidigt upphör organisationens skyldighet att tillhandahålla motsvarande alternativa försäkringslösningar för dessa tjänstemän och deras familjemedlemmar. Förslaget föreslås efter förändring av respektive avtal gälla för GWPO, IDEA, CBSS och för kategorin universitetstjänstemän hos WMU. Utredningen föreslår att regeringen initierar sådana ändringar i respektive överenskommelse.

Anmälan om tillhörighet till svensk socialförsäkring sker av organisationen till Protokollet på UD. Protokollet tar in uppgiften i personregistret över främmande staters beskikningspersonal m.m. Försäkringskassan skall registrera att den anmälda personen uppfyller kriterierna för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner till följd av avtalet.

Den föreslagna undantagsregeln bör inte gälla retroaktivt. En särskilt avtalad övergångsbestämmelse i överenskommelserna har inte ansetts behövlig för det fall att organisationerna bedömer att en nuvarande anställd skall anslutas till det svenska socialförsäkringssystemet.

Organisationerna synpunkter

IDEA fick problem till följd av att skattemyndigheten beslutade att vissa anställda och f.d. anställda inte skulle omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet, trots att organisationen betalat socialavgifter för dessa personer. Organisationen har redan, och kommer även framöver, att tvingas lägga stora resurser på att lösa de problem som uppstått till följd av detta beslut. Anställningsavtalen för ett flertal anställda stipulerar tillhörighet till det svenska socialförsäkringssystemet, men organisationen saknar nu laglig möjlighet att fullgöra dessa villkor. IDEA har uttryckt önskemål om ett ökat utrymme att anställa personer med anknytning till det svenska socialförsäkringssystemet. Behovet är betingat av den interna organisatoriska strukturen och de arbetsformer som anses optimala för en effektivt bedriven högkvartersverksamhet.

CBSS:s överenskommelse innebär att tjänstemän som är bosatta i Sverige omedelbart före anställningen skall vara anslutna till svensk socialförsäkring m.m. CBSS har framfört att kostnaderna för dessa tjänstemäns socialavgifter är för höga i förhållande till anslagen, samt i jämförelse med kostnaderna för de utländska tjänstemännen. Om överenskommelsen står oförändrad blir följden den att sekretariatet finner det relativt sett mer kostsamt att anställa svenskar i nyckelpositioner framöver. För att kostnaderna skall vara likvärdiga mellan svenska och utländska tjänstemän har sekretariatet föreslagit att staten återbetalar erlagda socialavgifter, helt eller i sådan omfattning att kostnaderna står i proportion till de privata försäkringslösningar som tillhandahålls de utländska tjänstemännen. Detta skulle motsvara den modell som idag tillämpas för de inkomstskatter som de svenska tjänstemännen erlägger och som därefter återbetalas till sekretariatet.

De andra två organisationerna anser att nuvarande modell, där organisationen svarar för egna försäkringslösningar för sina tjänstemän, är bra.

Överväganden och förslag

Med verksamhet bedriven i Sverige är det naturligt för organisationerna att anställa viss personal som redan är bosatt här. Det kan vara fråga om tjänstemän som i huvudsak är anställda för att fullgöra de mål som finns med organisationen. Det kan också vara

fråga om tjänster som syftar till att ge support, t.ex. sekreterare eller personer som anställs i samband med genomförande av kortare projekt etc. De senare personalkategorierna är ofta stadigvarande verksamma här och betraktar ofta anställningen hos organisationen som vilket normalt förekommande arbete i Sverige som helst.

Behovet av personal varierar mellan de olika organisationerna. Detta behov lär sannolikt också variera inom organisationerna sett över ett längre tidsperspektiv. Ett exempel på det senare är CBSS som trefaldigat sin personalstyrka sedan etableringen. Hur organisationerna väljer att formera sin personalstyrka för att uppnå optimal effektivitet över tid och rum bör så långt som möjligt överlätas på organisationerna. Överenskommelserna bör i enlighet härmed inte verka i alltför inskränkande inriktning.

Förhållandet att organisationerna inte skall begränsas i sina möjligheter att rekrytera personal från Sverige måste vara något som eftersträvas från svenskt håll. Alternativet finns alltid för organisationerna att anställa utländska personer även för de enklare funktioner som behövs inom verksamheten. Dessa anställda kommer då att verka i Sverige undantagna från svenska socialförsäkringssystemet, men de kommer inte heller att bidra med inkomstskatt eller socialavgifter. Praktiskt är det dock många gånger betydligt enklare att anställa personer lokalt för dessa tjänster. Så långt det är möjligt bör man skapa en reglering som är kostnadsneutral mellan att ha utländska och personer bosatta i Sverige anställda hos organisationerna. Ett skäl att få hit internationella organisationers högkvarter i Sverige är ju att dessa kan skapa fler sysselsättningstillfällen.

Nackdelen med att undanta all personal från svenska socialförsäkringssystemet är att många som är bosatta i Sverige omedelbart före anställningen har anpassat sina levnadsförhållanden utifrån de förutsättningar som normalt gäller. Det kan t.ex. handla om familjebildning eller att samla ihop ytterligare pensionsår för att stärka ekonomin inför ålderdomen. Att generellt undanta den trygghet som svenska socialförsäkringssystemet innefattar kan upplevas som mycket osäkert, särskilt av dem som är anställda för vad de anser utgöra vilket arbete i Sverige som helst och som inte har ambitioner att gå vidare med andra internationella uppdrag. Såvitt framkommit finns det en förståelse och acceptans hos organisationerna i egenskap av arbetsgivare för denna inställning. – Mot denna bakgrund identifierar utredningen ett behov av att fler

av organisationernas anställda bör beredas möjligheter att vara anslutna till det svenska socialförsäkringssystemet.

Utredningen har övervägt olika alternativ på hur fler av organisationernas anställda skall beredas möjlighet till anslutning till svensk socialförsäkring m.m. Förslag som förkastats är behålla nuvarande reglering, att låta lokalanställda eller liknande definition av anställda vara anslutna mot betalning eller att återbetala erlagda socialavgifter till organisationerna. Utredningen har bedömt att en möjlighet till frivillig anslutning är mest lämplig. Alternativen behandlas nedan.

Eftersom det främst är *lokanställda* som intresset torde vara störst av att ha anslutna till det svenska socialförsäkringssystemet ligger det nära till hands att införa en reglering i överenskommelserna som generellt anvisar denna grupp till denna försäkrings-tillhörighet. Vid en sådan lösning kommer samtliga personer bosatta i Sverige omedelbart före anställningen att bli knutna till svensk socialförsäkring. Det medför att även tjänstemän bosatta i Sverige och som innehar de mer kvalificerade eller internationella uppdragen kommer att omfattas av sådan reglering. Följden blir att lönekostnaderna kommer att vara avsevärt högre för dessa svenska tjänstemän jämfört med de tjänstemän som rekryteras utomlands och som tillhandahålls privata försäkringslösningar. Personer bosatta i Sverige kommer alltså inte att kunna konkurrera på samma villkor om de mer kvalificerade tjänster som finns hos organisationerna. CBSS verkar under dessa förhållanden idag och har påtalat denna problematik.

Det finns fler skäl som talar emot en generell lösning att låta samtliga lokalanställda omfattas av socialförsäkringssystemet. Samarbete inom ramen för internationella organisationer bygger på att samtliga stater bidrar ekonomiskt till verksamheten. Om en del av bidragen skulle återbetalas till statskassan i form av skatter och avgifter skulle denna stats bidrag subventioneras i motsvarande mån. Förvisso erhåller de anställda i det här fallet en förmån för inbetalda socialavgifter, men vissa stater accepterar överhuvudtaget inte att deras bidrag till internationellt samarbete tillfaller en annan statskassa. Viss acceptans finns dock internationellt för att lokalanställda skall verka i enlighet med nationella bestämmelser rörande skatt, arbetsrätt etc. Slutsatsen blir dock att internationellt samarbete där lokalanställda generellt omfattas av svensk socialförsäkring, samt erlägger motsvarande avgifter, kan komma att försvåras.

Ett ytterligare och avslutande argument emot denna lösning är att omvärlden ger möjligheter för internationella organisationer och dess anställda att verka under bl.a. skattemässigt gynnsamma betingelser. Utsatt för sådana konkurrensförhållanden torde det vara svårt för Sverige att finna internationella organisationer som har ett intresse att förlägga huvudparten av sin verksamhet under mindre gynnsamma ekonomiska förhållanden. Risk finns således att viss del av verksamheten kan komma att lokaliseras utomlands istället. Givet detta konstaterar utredningen att övervägande skäl talar emot en lösning att låta samtliga lokalanställda vara anslutna till det svenska socialförsäkringssystemet.

De faktiska förhållanden som påtalats av organisationerna medför att man inte bör behålla nuvarande rättsordning. Avsaknaden av en enhetlig rättstillämpning för de olika organisationerna talar också för detta ställningstagande.

I WMU:s överenskommelse är personalkategorin universitets-tjänstemän undantagna svensk socialförsäkring. Den kategorisering som förekommer, samt den uppdelning av försäkringstillhörighet som kategoriseringen medför, synes fungera väl. Till skillnad från WMU har de övriga organisationerna inte några specifika kategorier av tjänstemän som lämpligen kan definieras och som skulle utgöra den särskilda grupp av anställda som bör vara undantagna svenska socialförsäkringssystemet. En definition för att avgränsa personkretsen hos övriga organisationer skulle närmast bli av fiktiv karaktär och kan därför inte förespråkas som godtagbar lösning.

En organisation har framfört synpunkten att tillhörighet till socialförsäkringssystemet skulle kunna kombineras med att Sverige återbetalade erlagda socialavgifter till organisationen på motsvarande sätt som idag sker med den inkomstskatt som erläggs av svenskar eller personer bosatta i Sverige. I ett helhetsperspektiv skulle en sådan modell innebära att staten rabatterar de förmåner som den enskilde erhåller och som denne principiellt skall bidra till efter förmåga. Mot denna bakgrund ställer sig utredningen tveksam till att föreslå en sådan lösning. I egenskap av medlem i en organisation finansierar Sverige dess verksamhet. En organisations kostnader för de anställdas anslutning till svensk socialförsäkring utgör därmed en post att beakta vid de övergripande överväganden som görs vid bestämmandet av Sveriges bidrag till organisationen.

Av de framförda argumenten för och emot olika lösningar som diskuterats ovan framgår att det är en komplex struktur av ekonomiska och rättsliga förhållanden att väga in i frågan om

anställdas tillhörighet till det svenska socialförsäkringssystemet. Utredningens slutsats och förslag på lämplig lösning utifrån dessa förhållanden är att organisationerna skall beredas en möjlighet att anmäla att de anställda skall vara anslutna till det svenska socialförsäkringssystemet.

Förslagets utformning

Vid införandet av möjligheten för organisationerna att besluta om de anställdas tillhörighet till det svenska socialförsäkringssystemet ligger det möjligen närmast till hands att införa denna ordning endast för lokalanställda, dvs. svenskar eller personer bosatta i Sverige omedelbart före anställningen. Svensk lagstiftning på socialförsäkringsområdet är dock neutral i förhållande till medborgarskap och denna ordning bör om möjligt upprätthållas. I och med att regleringen inkorporeras i nationell rätt genom immunitetslagen skulle en begränsning av organisationens möjligheter att bestämma lämpligast försäkringslösning till endast lokalanställda också kunna väcka betänkligheter i ett gemenskapsrättsligt perspektiv. Detta eftersom en positiv särbehandling kan anses utgöra ett indirekt hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. En positiv särbehandling av svenska medborgare eller personer bosatta i Sverige kan inte anses vara att föredra framför en modell som är i samklang med svenskt lagstiftning och som är neutral till medborgarskap. Slutsatsen blir därför den att regleringen skall omfatta samtliga anställda hos organisationerna. Därmed föreslås en modell där huvudregeln är att tjänstemän skall vara undantagna det svenska socialförsäkringssystemet, men att organisationen vid behov kan anmäla att en anställd istället skall vara ansluten till nämnda system. I gengäld får organisationen och den anställda avstå från privilegierna att vara undantagna socialavgifter. Svenskar och bosatta i Sverige omedelbart före anställningen hos organisationen skall också betala allmän pensionsavgift. De kompenseras dock för denna avgift genom skattereduktion på inkomstskatten.

Även om samtliga anställda hos organisationerna får möjlighet att ansluta sig till det svenska socialförsäkringssystemet torde det i princip till uteslutande del vara svenskar eller bosatta i Sverige som kommer att anslutas. Främsta skälet är att kostnaden för organisationen väsentligt kommer att överstiga de egna försäkrings-

lösningar som tillhandahålls. Som en jämförelse kan nämnas att en privat sjukförsäkring m.m. kostar cirka 15 000–40 000 kronor per anställd och är jämfört med cirka 33 procent av lönen i socialavgifter. De förmåner som den anställde erhåller genom anslutningen till svensk socialförsäkring är mer förmånliga och försäkringsskyddet är således inte jämförbart. För organisationens del utgör dock de anställdas försäkringar först och främst en kostnad. Ur organisationens perspektiv är därför kostnaderna som sådana fullt jämförbara och sannolikt en avgörande faktor vid valet av den anställdes försäkringstillhörighet.

Intresset för en utländsk person – som normalt är verksam i landet under några få år – torde också vara relativt begränsat, då privata pensioner eller dylika lösningar sannolikt ger bättre ekonomiskt utfall än några års anslutning till svenska pensionssystemet.

De som är anslutna till svensk socialförsäkring kommer att ha en pensionsgrundande inkomst i Sverige. Pensionsrätten finansieras i huvudsak genom socialavgifter som arbetsgivaren erlägger och allmän pensionsavgift som den anställde betalar. Oavsett om tjänstemannen är svensk eller utländsk föreslås att organisationen skall betala socialavgifter för dem som omfattas av det svenska förmånssystemet.

Av 2 och 3 §§ lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift framgår att det endast är personer som är skattskyldiga för inkomster enligt inkomstskattelagen som skall erlägga allmän pensionsavgift. Detta innebär att utländska tjänstemän som omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet kommer att vara undantagna, eller befriade ifrån, att betala allmän pensionsavgift. En ordning där den enskilde betalar relevanta avgifter för de förmåner han eller hon erhåller är naturlig att eftersträva. En skattskyldig i Sverige kompenseras emellertid med en skattereduktion för den allmänna pensionsavgift som betalas, 65 kap. 10 § inkomstskattelagen. En utländsk tjänsteman skulle inte kompenseras på detta sätt, eftersom denne inte betalar inkomstskatt i Sverige. En ändring innebärande att utländska tjänstemän som omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet betalar allmän pensionsavgift skulle fordra en översyn av bl.a. inkomstskattelagen och lagen om allmän pensionsavgift. Utredningens direktiv har uttryckligen undantagit frågan om beskattning av de anställdas löner och ersättningar från organisationerna. Utredningen nöjer sig därför med att konstatera att utländska tjänstemän inte skall betala allmän pensionsavgift vid en anslutning till det svenska socialförsäkrings-

systemet. Det skall dock uppmärksammas att förslaget är formulerat så att en ändring av den nationella lagstiftningen kan medföra att även utländska tjänstemän kan komma att omfattas av skyldigheten att erlägga allmän pensionsavgift. Skulle en sådan ändring företas fordras en översyn av frågan om utländska tjänstemän skall erlägga allmän pensionsavgift och om de i så fall, i likhet med skattskyldiga i Sverige, bör kompenseras på något sätt.

Svenskar eller bosatta i Sverige omedelbart före anställningen hos organisationer erlägger inkomstskatt och kommer följaktligen att vara skyldiga att erlägga allmän pensionsavgift. För närvarande är avgiften på sju procent av inkomsten upp till 8,07 gånger inkomstbasbeloppet, men kompenseras genom ovan nämnda reduktion av inkomstskatten.

Familjemedlemmar till en utländsk tjänsteman föreslås, i enlighet med vad som är brukligt, att följa den reglering som tjänstemannen omfattas av. Detta innebär att om en tjänsteman tillhör det svenska socialförsäkringssystemet kommer hans eller hennes familjemedlemmar att omfattas av samma reglering.

De kan därmed bli berättigade till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, pensionsrätt, tandvård för vuxna och subventionerad hälso- och sjukvård, förutsatt att familjemedlemmarna själva uppfyller kriterierna för att anses vara bosatta i Sverige. Liksom tidigare har dessa familjemedlemmar möjlighet att kvalificera sig för arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner genom eget arbete i Sverige.

För att få en kontinuitet i tillämpningen för den anställde föreslås att anmälan om försäkringstillhörighet skall ske i samband med att anställningen påbörjas hos organisationen. Detta förtar också möjligheten att s.a.s. hoppa mellan de olika försäkringssystemen.

För de som är anställda hos organisationerna kan en anmälan om anslutning till svensk socialförsäkring ske från och med att den föreslagna ändringen införs i organisationens överenskommelse med Sverige.

Det framgår inte uttryckligen att möjligheten att anmäla om tillhörighet till svensk socialförsäkring omfattar även de som redan innehar en anställning hos organisationerna. Den föreslagna ändringen införs i överenskommelserna och utgör därmed en del av de folkrättsliga förpliktelser som Sverige har åtagit sig gentemot organisationerna. En ändring av överenskommelserna förutsätter samråd mellan Sverige och respektive organisation. Det får anses vara en tillräcklig åtgärd att parterna i samband härmed uttrycker

en avsiktsförklaring att bestämmelsen avses omfatta även denna grupp. Någon övergångsbestämmelse för detta ändamål anses därför inte behövlig.

En anmälan av en organisation om en anställds anslutning till det svenska socialförsäkringssystemet skall ske till Försäkringskassan sedan UD registrerat uppgiften. Enligt 4 § andra stycket förordningen (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m. får UD registrera bl.a. uppgifter om att en anställd är registrerad hos försäkringskassan. För att UD skall kunna fullgöra sina administrativa göromål med att meddela berörda myndigheter om tillhörigheten till svensk socialförsäkring m.m. skall denna bestämmelse kompletteras med att registret får innehålla en uppgift om att organisationen anmält att den nyanställda skall vara ansluten till det svenska socialförsäkringssystemet. Genom att UD godtar en sådan registrering även för de befintliga anställda vidimeras Sveriges avsiktsförklaring att de förslagna bestämmelserna omfattar även nämnda grupp.

Sammanfattningsvis tillgodoser ett genomförande av förslaget organisationernas behov av ett vidare utrymme för olika anställningsvillkor, och en ökad möjlighet att låta anställda vara anslutna till svenska socialförsäkringssystemet. Bedömningen är också att det löser den besvärliga situation som uppkommit för vissa nuvarande anställda som har anställningsvillkor inbegripet svensk socialförsäkring m.m., men där det idag bedömts föreligga laga hinder för organisationen att fullfölja dessa anställningsavtal. Förslaget medger också ett utrymme för organisationerna att kunna anställa tjänstemän från Sverige på, för organisationerna, samma villkor som gäller för utländska tjänstemän. Förslaget innebär också att en i stort sett enhetlig tillämpning kan införas för de organisationer som inte har sådana egna interna försäkringssystem, vilket förekommer hos organisationer inom EU-samarbetet och hos vissa organisationer knutna till FN.

Förslaget i detalj för respektive organisation

GWPO och IDEA:s tjänstemän är idag undantagna svensk socialförsäkring och hälso- och sjukvård. Regeringen föreslås initiera förhandlingar om att en kompletterande undantagsregel skall tas in i överenskommelserna. Undantagsregeln skall innebära att organisationerna får anmäla att en tjänsteman istället skall vara

ansluten till det svenska socialförsäkringssystemet, vilket inbegriper pensionsrätt. För tjänsteman som omfattas av en sådan anmälan upphör organisationens privilegium att vara befriad från socialavgifter. Privilegiet att slippa allmän pensionsavgift finns inte heller för tjänsteman som omfattas av undantagsregeln och som inte är befriad från skatt på lön och ersättningar som betalas ut av organisationen. Svenskar och bosatta i Sverige omedelbart före anställningen hos organisationen blir alltså skyldiga att betala allmän pensionsavgift vid anslutning till socialförsäkringssystemet.

Överenskommelsen med CBSS saknar idag en bestämmelse som uttryckligen undantar tjänstemännen från det svenska socialförsäkringssystemet och från hälso- och sjukvård. Utredningen har dock bedömt att konsensus mellan parterna är att utländska tjänstemän är undantagna medan svenskar är anslutna till det svenska systemet.

Förslaget innebär att regeringen initierar förhandling om att en huvudregel tas in i överenskommelsen om att samtliga tjänstemän skall vara undantagna svensk socialförsäkring samt hälso- och sjukvård. Denna bestämmelse bör kompletteras med en undantagsregel om att organisationen kan anmäla att en tjänsteman skall vara ansluten till det svenska socialförsäkringssystemet. För sådan tjänsteman erläggs socialavgifter. Allmän pensionsavgift skall betalas av tjänstemän som ansluts till socialförsäkringssystemet och som inte är befriade från skatt på lön och ersättningar som betalas ut av organisationen.

Beträffande WMU finns alternativa lösningar till att införa föreslagen ändring. Den första lösningen är att föreslå att samma bestämmelser införs som för ovan nämnda organisationer. Vad som talar för denna lösning är att en enhetlig reglering införs för samtliga nu aktuella organisationer. Det andra alternativet är att bibehålla nuvarande reglering om anslutning till det svenska socialförsäkringssystemet för de som är lokalanställda. Organisationen bör då ges möjlighet att anmäla att en universitetstjänsteman skall vara ansluten till det svenska socialförsäkringssystemet i stället för att WMU tillhandahåller en egen försäkringslösning för tjänstemannen och dennes familjemedlemmar. Vad som talar för att nöja sig med denna lösning är att nuvarande reglering synes fungera väl och att den gjort så under en längre tid. Något uttryckligt intresse från WMU:s sida att ändra överenskommelsen såvitt avser lokalanställdas anslutning till de svenska förmånerna har inte heller gjorts gällande. Utredningen förespråkar därför det andra alternativet.

5.5.3 Fortsatt uppdelning av tillhörighet till respektive försäkringssystem

Utredningens bedömning: Anställda hos organisationerna bör även fortsättningsvis tillhöra antingen det svenska socialförsäkringssystemet eller tillhandahållas försäkringslösningar av organisationen.

Utöver frågan om vilka personkategorier som bör vara anslutna till det svenska förmånssystemet har önskemål framställts om att anställda skall få ta del av vissa förmåner inom det svenska förmånssystemet. Önskemål finns att få ta del av endast vissa av de bosättningsbaserade förmånerna, t.ex. barnbidrag, samt intjänandet av inkomstgrundad pension.

Överväganden

I den mån de anställda önskar ta del av vissa svenska förmåner är det både rimligt och av principiell vikt att de även erlägger de avgifter som finansierar förmånerna. Om de skulle ta del av ett begränsat antal förmåner fordras en finansiering genom avgifter som åtminstone är i skälig nivå med motsvarande förmåner. Någon uppdelning görs inte idag av de socialavgifter en arbetsgivare betalar in till staten och som sedermera finansierar de arbetsbaserade förmånerna. De bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna finansieras inte med arbetsgivaravgifter utan är skattefinansierade. En uppdelning av förmåner och avgifter får anses olämplig. Det skulle vara administrativt betungande för organisationerna att hantera flera olika differentierade avgifter. Det skulle också kräva att handläggande myndighet omarbetade sina rutiner för att kunna administrera sådana avgifter. En sådan ändring bedöms vara alltför omfattande i förhållande till den lilla grupp av anställda som avses. En uppdelning av förmånerna kan också medföra arbetsrättsliga problem. Om en person är anställd med ett kontrakt med internationella villkor riskerar dessa att stå i strid med de förmåner som tillkommer den anställde enligt svensk lag till följd av en begränsad anslutning till förmånssystemet. Som exempel kan nämnas att föräldraledigheten i vissa internationella kontrakt är cirka 16 veckor, vilket får ställas mot den avsevärt längre föräldraledighet som utgår enligt svensk lag. Att ge

förmåner som skulle kunna utkrävas enligt svensk lag till anställda med internationella kontrakt kan således leda till arbetsrättsliga konflikter som på sikt kan försvåra organisationernas verksamheter. Sammantaget bedöms det som mest lämpligt att avgränsa rätten genom att låta en anställd till fullo vara ansluten eller helt frikopplad från det svenska socialförsäkringssystemet.

5.5.4 Gränsdragningen för tillhörigheten till svensk socialförsäkring för familjemedlemmar

Utredningens bedömning: Någon ändring föreslås inte på kravet att familjemedlemmar skall vara bosatta i Sverige omedelbart före anställningen hos organisationen för att vara berättigade till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

Organisationernas synpunkter

I flera överenskommelser undantas såväl svenskar som utländska anställda och deras familjemedlemmar från svensk socialförsäkring om de varit bosatta utomlands innan anställningen hos organisationen. Utredningen har uppmärksammats på de effekter som drabbat familjemedlemmar då dessa undantagits tillhörighet till det svenska socialförsäkringssystemet med stöd av gällande gränsdragning. Bl.a. förekommer det att barn till ensamstående föräldrar som är svenska medborgare står utan socialförsäkringsskydd. För att komma tillrätta med denna avgränsningsproblematik har en framställan lämnats om att familjemedlemmar som är svenska medborgare skall omfattas av svensk socialförsäkring, även i fall då de inte är bosatta i Sverige omedelbart före tjänstemannens anställning hos organisationen.

Överväganden och förslag

Nuvarande bestämmelse är konstruerad efter modellen att organisationens och den anställdes privilegier kompenserar att den anställde undantas vissa förmåner som annars kan förvärfvas i samhället i övrigt. De bosättningsbaserade och arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna är exempel på sådana förmåner. För

att tillförsäkra att de anställda och dess familjemedlemmar ändå skall åtnjuta ett visst grundskydd regleras detta genom att organisationen skall ansvara för tillämpliga socialförsäkringar för denna personkrets.

En bestämmelse som skulle särbehandla svenska medborgare positivt kan inte anses vara att föredra framför nuvarande modell som är neutral till medborgarskap. I och med att bestämmelsen inkorporeras i nationell rätt skulle en sådan särbehandling dessutom väcka betänkligheter i ett gemenskapsrättsligt perspektiv. Gällande kriterier för familjemedlemmar att kvalificera sig för bosättningsbaserade förmåner, dvs. att vara bosatta omedelbart före tjänstemannens anställning, får anses vara relativt lågt ställt, och på en rimlig nivå. Utredningen har mot denna bakgrund inte kunnat finna skäl för att justera denna bestämmelse.

Det ankommer således på organisationerna att även fortsättningsvis vara uppmärksamma på och tillgodose behovet av kompletterande försäkringsskydd i de situationer där familjemedlemmar till nyanställda inte kommer att omfattas av nämnda förmåner till följd av den gränsdragning som alltjämt föreslås gälla.

5.6 Rätt till barnbidrag vid kvalifikation till bosättningsbaserade förmåner

Utredningens förslag: Familjemedlemmar till tjänstemän hos WMU och IDEA skall ha rätt till barnbidrag och flerbarnstillägg om de uppfyller kriterierna för rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner i Sverige. Utredningen föreslår att regeringen initierar sådana ändringar i respektive överenskommelse.

Överväganden och förslag

Utredningen har bedömt att det är mest lämpligt att en anställd antingen är ansluten till eller frikopplad från det svenska socialförsäkringssystemet. När en person väl har kvalificerat sig till socialförsäkringssystemet vore det olämpligt med en annan lösning än att denne erhåller samtliga förmåner som kvalifikationen normalt berättigar till. Något övertygande skäl att undanta viss förmån, och på så sätt diskriminera en person eller dennes familje-

medlemmar, endast på grund av var personen arbetar kan inte anses föreligga. En sådan särreglering torde också vara besvärlig att praktiskt administrera för myndigheterna med ökad risk för en felaktig rättstillämpning som följd. Socialförsäkringssystemet är idag uppdelat på bosättnings- respektive arbetsbaserade förmåner. Sålunda skall exempelvis personer som kvalificerat sig för de bosättningsbaserade förmånerna vara berättigade till desamma, och inte undantas vissa försäkringsmoment.

Utredningen föreslår att överenskommelserna med WMU och IDEA skall ändras avseende rätten till barnbidrag. Familje-medlemmar som är bosatta i Sverige omedelbart före tjänstemannens anställning skall fortsättningsvis inte undantas rätten till barnbidrag eller flerbarnstillägg.

5.7 Sjukpenning efter anställningens upphörande (SGI-skydd) samt 240-dagars villkoret i föräldraförsäkringen

5.7.1 Organisationerna synpunkter

Det finns exempel på när anställda varken är berättigade till ersättning från försäkringarna genom organisationen eller svensk socialförsäkring. När en gravid slutade vid en av organisationerna miste hon stora delar av sitt försäkringsskydd då hon inte längre hade rätt till organisationens försäkring och endast rätt till grundförsäkring vid föräldraledighet i det svenska socialförsäkringssystemet. Exempel finns också på att en anställd drabbats av sjukdom i samband med att anställningen och organisationens försäkring upphörde och att sjukpenning nekats, eftersom anställningen hos organisationen inte kvalificerade för socialförsäkringsförmåner.

5.7.2 Gällande rätt – SGI-skydd

Vid normalt arbete i Sverige har den anställde som huvudregel en efterskyddstid efter anställningens upphörande, 3 kap. 6 § SofL. Efterskyddstiden fungerar i princip som en karenstid där den anställde fortsätter att vara försäkrad för arbetsbaserade förmåner. Enligt huvudregeln har en person tre månaders efterskyddstid efter ett förvärvsavbrott.

Rätten till sjukpenning är en arbetsbaserad förmån som beräknas på den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). SGI kan fastställas för den som har inkomst av eget arbete. När en person drabbas av ett förvärvsavbrott och inte längre har någon inkomst får denne enligt huvudregeln inte behålla sin SGI. Från huvudregeln finns dock flera undantag som innebär att SGI kan behållas eller bli vilande under vissa förvärvsavbrott. Detta kallas SGI-skyddad tid.

Bland de anställda hos internationella organisationer finns personalkategorier som undantas från varje socialförsäkringssystem som inrättats enligt svensk lag. Istället ankommer det på organisationen att ansvara för lämpliga socialförsäkringsarrangemang under anställningstiden. Dessa personer saknar följaktligen rätten till arbetsbaserade förmåner under tiden de är anställda. Denna grupp har idag inte heller någon rätt till efterskyddstid, eftersom arbetet hos organisationen inte kvalificerar till rätten till arbetsbaserade förmåner. Regleringen har i stort samma effekt som om personen har ett förvärvsavbrott och omfattar även personer som är bosatta i Sverige omedelbart före anställningen hos organisationen. För att bli berättigad till arbetsbaserade förmåner efter anställningen hos organisationen fordras i regel att personen därefter kvalificerar sig genom arbete i Sverige.

Anställningsformerna hos organisationerna där de anställda verkar under internationella avtal, och således inte är anslutna till det svenska förmånssystemet, utgörs i huvudsak av tidsbegränsade kontrakt. Den sammanlagda anställningstiden för en anställd är normalt två–fem år hos de organisationer som utredningen har intervjuat. Undantaget är WMU där det knappt förekommer någon personalomsättning alls.

5.7.3 Biståndsarbeters och deras familjemedlemmars rätt till SGI-skyddad tid

Det finns redan idag flera olika lagstadgade situationer som anses skyddsvärda och som kan medföra att en individs SGI skyddas mot en sänkning vid förvärvsavbrott. En situation som finns skäl att jämföra med är då vissa biståndsarbetare återkommer till Sverige efter avslutad utlandstjänstgöring.

För biståndsarbetare från enskilda svenska organisationer gäller ett särskilt SGI-skydd. Förutom att biståndsarbetaren skall anses vara bosatt i Sverige under utlandsvistelse får denne vid åter-

komsten till Sverige lägst den SGI som de hade omedelbart före avresan, 2 kap. 4 och 6 §§ SofL och 3 kap. 5 b § AFL. Biståndsarbetaren omfattas alltså inte av den arbetsbaserade försäkringen under utlandsvistelsen, utan efterskyddstiden börjar löpa först från och med dagen efter återkomsten till Sverige, 3 kap. 9 § SofL och 2 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter RFFS 2000:10 om registrering och avregistrering av personer i sjukförsäkringsregistret med mera. Den SGI som biståndsarbetaren hade omedelbart före avresan får också anpassas efter löneutvecklingen, prop. 1992/93:178, s. 36.

Någon bestämmelse för biståndsarbetarens familjemedlemmar att återfå efterskyddet i den arbetsbaserade försäkringen finns inte. I praktiken måste alltså familjemedlemmen själv kvalificera sig genom arbete i Sverige för att komma in i den arbetsbaserade försäkringen. Den medföljande familjemedlemmen har dock rätt att återfå sin SGI under den aktuella femårsperioden, 3 kap. 5 b § AFL.

5.7.4 Regeringens huvudsakliga motiv för att införa SGI-skydd för biståndsarbetare

De enskilda organisationerna svarar för en betydande del av svenska biståndsinsatser i utvecklingsländerna och i katastrof-drabbade områden. En stor del av dessa organisationer finansieras genom medlemsavgifter, enskilda fonder, frivilligt insamlade medel och genom ideellt arbete. Det internationella biståndsarbete som bedrivs av dessa organisationer finansieras delvis även med statliga biståndsmedel, oftast genom bidrag från Styrelsen för internationell utveckling (SIDA). Härigenom utgör de enskilda organisationernas biståndsinsatser en väsentlig del av den svenska biståndspolitik och det är ett därför ett allmänt svenskt intresse att denna verksamhet kan stödjas, jfr prop. 1998/99:119 s. 133 ff.

Biståndsverksamheten är beroende av insatser från kvalificerad personal. De personer som rekryteras för utlandstjänstgöring har ofta en hög utbildning och lång praktisk yrkeserfarenhet. – Med hänsyn till det angelägna arbete som biståndsarbetare utför infördes SGI-skyddet för att förbättra de ekonomiska villkoren för denna grupp, prop. 1992/93:178 s 35 f.

5.7.5 Statsanställda

Den som av tillhör kategorin statlig arbetsgivare och sänds ut till ett annat land för arbete för dennes räkning skall under hela utsändningstiden utan tidsbegränsning omfattas av den såväl bosättningsbaserade som den arbetsbaserade försäkringen.

5.7.6 240-dagarsvillkoret i föräldraförsäkringen

Föräldrapenning utges för de första 180 dagarna med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför har varit försäkrad för en sjukpenning över garantinivån. Motsvarande krav gäller inte för resterande 180 dagar som föräldrapenning kan utges på sjukpenningnivå. Reglerna innebär att den som återvänder till Sverige efter en längre tids vistelse utomlands och som fött barn under denna vistelse, eller som föder barn efter hemkomsten, endast kan få föräldrapenning på garantinivån de första 180 dagarna. Mot denna bakgrund har i 4 kap. 9 § andra stycket AFL införts en skyddsregel för biståndsarbetare som vid återkomsten till Sverige ger rätt till föräldrapenning över garantinivån om föräldern var försäkrad för sjukpenning över garantinivån under 240 dagar i följd omedelbart före utlandstjänstgöringen under förutsättningen att utlandsvistelsen inte överstigit fem år.

Överväganden

Utredningens bedömning: Det är angeläget att efterskyddstid för sjukpenninggrundande inkomst och för 240-dagarsvillkoret i föräldraförsäkringen införs för anställda hos internationella organisationer. Utredningen överlämnar förslaget till Socialförsäkringsutredningen (S 2004:8).

Ett av skälen till att stater skapar mellanstatliga organisationer är att de gemensamt konstaterat att vissa frågor är av så angelägna att man måste samarbeta om dem över gränserna. Ett axplock av de viktiga frågor som hanteras idag av de organisationer som är verksamma i Sverige rör miljö, folkhälsa, och kärn- och strålningssäkerhet. Samtliga frågor är sådana som organisationernas

medlemsstater har erkänt som viktiga och som annars rimligen borde hanteras direkt av staterna. De i Sverige etablerade mellanstatliga organisationerna bedriver således verksamheter som har allmänt svenskt intresse.

För de anställdas del i organisationerna kan i princip samma synpunkter anläggas som regeringen har gjort i fråga om SGI-skydd när det gäller biståndsarbetare. De frågor som hanteras av organisationerna och deras anställda utgör en integrerad och väsentlig del av den svenska politiken. De som normalt har att verkställa en regerings politik är statsanställda. Således går det också att dra vissa paralleller med den verksamhet som bedrivs direkt av statligt anställda, vilka omfattas av bl.a. den arbetsbaserade försäkringen oavsett hur länge deras internationella uppdrag varar.

En orsak till att organisationerna och de anställda medges vissa privilegier, men samtidigt undantas vissa rättigheter, är bl.a. ett utflöde av att de deltagande staterna inte är benägna att finansiera skattekostnader som hamnar hos en främmande stat. Följden blir att de anställda i vissa fall undantas skyldigheten att bidra med skatter och avgifter till de välfärdssystem som staten erbjuder. I gengäld skall organisationerna tillhandahålla egna försäkringslösningar under anställningstiden. Den praktiska effekten för en anställd kan bli att han helt går miste om sjukersättning om han eller hon är sjuk när anställningskontraktet löper ut med organisationen.

Utredningen anser att det är angeläget att personer som är bosatta i Sverige omedelbart före anställningen hos organisationerna och som är undantagna svensk socialförsäkring under anställningstiden skall ha en efterskyddstid för sjukpenning. Den anställdes familjemedlemmar omfattas inte av förslaget, eftersom dessa liksom tidigare har möjligheten kvalificera sig själva genom eget arbete i Sverige. En efterskyddstid minskar risken att en anställd kommer att hamna i ett utsatt läge i händelse av sjukdom i samband med att anställningen upphör. Rimligen bör detta höja attraktionskraften att vara anställd hos organisationerna, vilket förbättrar organisationernas möjligheter att rekrytera kompetent personal.

En skyddsregel för 240-dagarsvillkoret kan även motiveras ur ett jämställdhetsperspektiv, eftersom blivande föräldrar eller småbarnsföräldrar därmed inte behöver känna sig begränsade i sitt yrkesliv och tvingas att välja bort att arbeta för internationella organisationer i Sverige under de levnadsår det är aktuellt med

familjebildning. – Ett förslag om motsvarande skydd för vad som gäller för biståndsarbetare bör införas.

Socialförsäkringsutredningen (S 2004:08) arbetar för närvarande med en att ta fram ett underlag för en reformering av det svenska socialförsäkringssystemet. Givet detta överlämnar denna utredning nämnda förslag om att införa skyddsregler till Socialförsäkringsutredningen.

6 Skola och utbildning

6.1 Barnomsorg och utbildning för barn och ungdomar vars föräldrar arbetar hos de internationella organisationerna

6.1.1 Organisationernas synpunkter

En organisation har berört att de utländska anställda själva får svara för barnomsorgen för barn i åldrarna 3–6 år och att man inte erhåller någon subvention på barnomsorgsavgifterna som tas ut av daghemmen. En annan organisation framhåller att de anställdas barn inte längre kan gå i kommunala skolor, eftersom detta är för dyrt. Organisationen anser sig inte ha råd med att inkludera skolavgifter i anställningsvillkoren. Ersättning som utgår för medföljande familjemedlemmar täcker inte skolavgifterna. Detta leder till rekryteringsproblem. Särskilt svårt uppges det vara att rekrytera ensamstående föräldrar, eftersom det är alltför kostsamt för dem att på egen hand klara av de höga skolavgifterna.

6.1.2 Gällande rätt m.m.

Enligt skollagens (1985:1100) bestämmelser krävs som regel bosättning i landet för rätt till utbildning. Samma krav gäller för rätt till förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Med rätt till utbildning avses att barn och ungdom får ta del av utbildning enligt de ekonomiska premisser som generellt gäller för den som är bosatt i Sverige. Utan detta stöd kostar en barnomsorgsplats cirka 100 000–120 000 kr per år. Ett läsår i en kommunal skola kostar cirka 60 000 kr.

Enligt förarbetena bör som bosatt här i riket räknas den som rätteligen skall vara kyrkobokförd här i riket (begreppet som numera används är folkbokförd, prop. 1985/86:10 s. 81).

Enligt 5 § FBL skall den som tillhör främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, folkbokföras i Sverige endast om han är svensk medborgare eller om han var bosatt här när han kom att tillhöra beskickningen, konsulatet, organisationen eller betjäningen. Detta gäller även sådan persons familjemedlemmar eller tjänare. Barn till utländska anställda hos internationella organisationer är inte bosatta i Sverige och är följaktligen inte berättigade till skolgång och barnomsorg med ledning av denna bestämmelse.

I betänkandet skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121) redovisade Skollagskommittén emellertid slutsatsen att barn och ungdomar till EU/EES-medborgare som är bosatta, men inte folkbokförda här i landet, har rätt till utbildning eller familjedaghem enligt EG-rätten och EES-avtalet likställt med i Sverige bosatta barn och ungdomar (a.a. s. 188–191).

Motsvarande rätt finns inte i nationell lagstiftning för barn och ungdomar till organisationernas anställda eller beskickningsmedlemmar från tredje land, d.v.s. länder utanför EU/EES-området. Bl.a. mot denna bakgrund fick skollagskommittén i uppdrag att utreda och föreslå hur barn till utländska beskickningsmedlemmar kan ges lika rätt till förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och utbildning som övriga barn och ungdomar i Sverige, samt ange kostnaderna och föreslå finansieringsform för detta (Dir. 2002:9). Av kommitténs bedömning i frågan framgår följande.

I direktiven till kommittén anges att det är angeläget att även barn och ungdomar vars föräldrar arbetar på beskickningar som tillhör andra länder än EU-länder får rätt till kostnadsfri utbildning under vistelsen i Sverige.

Enligt en förfrågan som gjorts har i så gott som samtliga de EU/EES-länder från vilka uppgifter erhållits barn till beskickningsmedlemmar oavsett om de kommer från EU/EES-länder eller andra länder rätt till skolgång på samma villkor som barn bosatta i landet.

Kostnaderna för införandet av en rätt till kostnadsfri utbildning i förskoleklass, grundskolan och gymnasieskolan har beräknats till ca 25 miljoner kronor.

Mot bakgrund av vad som ovan angivits och då det rör sig om en inte allt för stor kostnad är det kommitténs uppfattning att det bör införas en rätt till utbildning för dessa barn på samma villkor som för barn bosatta i Sverige. Det kan också ifrågasättas om inte en annan ordning kan anses stå i strid med principen om barnets bästa enligt barnkonventionen. Någon skolplikt skall dock inte gälla för dessa barn. I skollagen bör således denna rätt till utbildning slås fast.

De flesta beskickningsmedlemmar bor inom ett område koncentrerat till ett fåtal kommuner. Någon kommunalskatt uppbär kommunen inte från dessa. Sveriges diplomatiska förbindelser är framförallt en statlig angelägenhet. Med hänsyn främst härtill men även till att ett införande av denna rätt till utbildning skulle medföra kostnader som fördelade sig mycket ojämnt bland kommunerna anser kommittén att kostnaderna härför bör ligga på staten.

Den kostnadsökning som blir följd av kommitténs förslag bör därför enligt kommittén finansieras genom statsbidrag till de kommuner som har kostnader för dessa barns utbildning.

Kommittén har också beräknat kostnaden för motsvarande skolgång för barn till beskickningsmedlemmar inom EU/EES. Dessa uppgår enligt kommittén till drygt 3,6 miljoner kronor. Kommittén anser att även om kommunerna redan idag p.g.a. förordningen (EEG) 1612/68 är skyldiga att erbjuda utbildning till barn till beskickningsmedlemmar inom EU/EES är det resonemang som förts ovan beträffande kostnaderna för barn utom EU/EES relevant även för denna kategori. Kommittén föreslår därför att kommunerna bör ersättas genom statsbidrag även för kostnaderna för dessa barns skolgång. Kommittén anser vidare att barn till beskickningsmedlemmar från länder såväl inom som utom EU/EES även bör omfattas av förskola, familjedaghem och fritidshem på samma villkor som barn bosatta i landet. Även detta bör framgå av en uttrycklig bestämmelse i skollagen.

Den kostnadsökning som detta förslag innebär har uppskattats till ca 9 miljoner kronor och bör av skäl som redovisats ovan bäras av staten. Staten bör således också i dessa fall genom statsbidrag ersätta berörda kommuner för deras kostnader.

Utredningen har tagit del av ett med förslag till ny skollag från den 12 oktober 2005. I utkastet delas skollagskommitténs uppfattning att principen om barns bästa i barnkonventionen medför att barn från EU/EES-länder bör ha möjlighet till utbildning motsvarande den som barn och ungdomar bosatta i landet har. I utkastet anses emellertid att den föreslagna möjligheten skall begränsas till att avse grundskolan och motsvarande skolformer (s. 414).

Utrikesdepartementets protokollavdelning har i en skrivelse den 7 april 2005 uttalat bl.a. följande gällande utkastet med förslag till ny skollag.

Utrikesdepartementets protokollavdelning anser att det allvarligt skulle skada bilden av Sverige som ett modernt jämställt samhälle liksom Sveriges relationer med andra länder och internationella organisationer om det görs en åtskillnad mellan barn till diplomater m.fl. från andra länder vad gäller bl.a. förskoleverksamhet och gymnasieskolan. Detta desto mer som praxis i de flesta andra EU/EES länder är sådan att dessa barn och ungdomar ges en rätt till utbildning

motsvarande de som faktiskt är bosatta i landet. Dessutom ifrågasätter regeringen, liksom kommittén, om inte Sverige har en folkrättslig förpliktelse att medge dessa barn samma rättigheter som de som är bosatta här i landet.

I förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. erbjuds vissa barn barnomsorg, grundskola, gymnasieskola m.m., trots att de inte är bosatta eller folkbokförda här. I förarbetena till förordningen anfördes bl.a. följande (Ds 2000:26 s. 41 f.).

Nuvarande regelverk bör dock ändras så att även asylsökande barn får tillgång till förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och förskoleklass samt grundskola och gymnasieskola (och motsvarande skolformer). Härigenom uppnås att svenska författningsbestämmelser på ett bättre sätt överensstämmer med bestämmelserna i FN:s barnkonvention och de intentioner som ligger till grund för konventionen. – En tillämpning av bl.a. artiklarna 2, 22 och 28 innebär att staterna bör tillhandahålla obligatorisk och kostnadsfri grundutbildning till flyktingbarn och successivt tillhandahålla utbildning utöver grundutbildning. För Sveriges del innebär det att asylsökande barn bör ha tillgång till grundutbildning och gymnasieutbildning på i huvudsak samma villkor som svenska barn. Enligt konventionens artikel 18 har föräldrarna huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling och barnets bästa skall för dem komma i första rummet. Denna artikel anger också att konventionsstaterna i viss utsträckning har ett ansvar för att barnomsorg anordnas. I artikel 31 fastslås att barn har rätt till lek, vila och fritid samt till kulturella och konstnärliga aktiviteter i takt med sin ålder. Den svenska förskolan och skolan kan ge asylsökande barn möjlighet att få en bättre struktur på sin tillvaro och göra vardagen förutsägbar och greppbar. Återkommande aktiviteter och stabila grupper ger kontinuitet och trygghet.

Barnombudsmannen (BO) har lämnat bl.a. följande yttrande i sitt remissvar från den 19 september 2005 angående utkastet med förslag till ny skollag.

Barnombudsmannen välkomnar regeringens förslag att det i skollagen ska anges att barn som omfattas av 1 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska anses som bosatta i Sverige och därmed ha rätt till skolgång.

Enligt artikel 28 i barnkonventionen ska staterna bland annat särskilt göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla. Artikel 2 i barnkonventionen klargör att de rättigheter som erkänns i barnkonventionen ska tillförsäkras varje barn utan åtskillnad av något slag oavsett barnets ställning. Alla barn i Sverige har med

andra ord både en rättighet och skyldighet att gå i skola. Att regeringen därför ännu inte föreslagit att så kallade gömda barn ska ha rätt till skolgång anser vi vara en stor brist. Dessutom finns det andra grupper av barn som enligt barnkonventionens regler ska omfattas av rätten till skolgång men som inte nämns i regeringens förslag. Det kan exempelvis röra sig om barn som vistas i Sverige men som aldrig har sökt asyl här i landet.

Alla barn som vistas i Sverige ska ha rätt till skolgång. Vi anser inte att det är tillfredsställande att regeringen anser att det krävs en arbetsgrupp för att konstatera vad som gäller enligt barnkonventionen. FN:s barnrättskommitté har så sent som i början av året påpekat att Sverige inte lever upp till konventionens krav vad gäller dessa barns rätt till skolgång.

Av skollagskommitténs redovisade kostnadskonsekvenser framgår bl.a. att kostnaderna för skola och barnomsorg för barn/elever till anställda i internationella organisationer uppskattas till cirka två miljoner kronor. Någon kostnadsfördelning mellan barn som kommer från eller utanför EU/EES har inte gjorts för denna kategori. Sammantaget har kostnaderna uppskattats till cirka 35 miljoner för skola, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för beskickningsmedlemmarnas barn från länder utanför EU/EES. Uppgifterna visar inte ett genomsnitt av antalet barn som vistas i Sverige, utan speglar enbart bilden av hur det ser ut vid ett visst tillfälle under 2002 (SOU 2002:121 s. 747–749).

Någon lagrådsremiss med förslag till ny skollag har ännu inte avgivits. Enligt vad utredningen erfarit är någon proposition och ny skollag för närvarande inte aktuell.

Överväganden och förslag

<p>Utredningens förslag: Barnomsorg, förskola, grundskola och gymnasieskola skall erbjudas barn och ungdomar vars föräldrar arbetar hos de internationella organisationerna även när de kommer ifrån andra länder än EU/EES-länder.</p>

Det är med stor överraskning som utredningen har erfarit att det idag finns barn i Sverige som inte kan gå i skolan därför att deras föräldrar inte har råd med de avgifter som krävs. Problemet förefaller ha skärpts sedan kommunerna helt nyligen börjat kräva ersättning för grundskole- och gymnasieutbildning som tidigare

gavs kostnadsfritt. Befriade från sådana avgifter är enbart barn till föräldrar inom EU/EES-området.

Av skollagskommitténs utredning framgår att i så gott som samtliga andra jämförbara länder har barn till beskickningsmedlemmar, oavsett om de kommer från EU/EES-länder eller andra länder, rätt till skolgång på samma villkor som barn bosatta i landet. Denna utredning kan också bekräfta att alla barn erbjuds skolgång motsvarande grund- och gymnasieskola utan kostnad i Schweiz, Tyskland och Belgien.

Medborgare från EU/EES-länder är genom gemenskapsrätten redan berättigade till skolgång för sina barn, även om detta ännu inte uttryckligen anges i skollagen. Det förslag som nu lämnas har således endast effekt för anställda hos internationella organisationer som kommer från länder utanför EU/EES-området.

Av BO:s yttrande med hänvisning till barnkonventionen framgår att *alla* barn som *vistas* i Sverige skall ha rätt till skolgång. Det framgår också att Sverige kritiseras internationellt för att inte leva upp till barnkonventionens krav barns rätt till skolgång. Yttrandet är inte begränsat till att avse endast grundskola. Barn till anställda hos internationella organisationer som inte skall anses bosatta i Sverige har alltså samma rätt till skolgång enligt barnkonventionen som alla andra barn som vistas i Sverige. Slutsatsen som kan dras av BO:s yttrande är att en fortsatt underlåtenhet att ge dessa barn skolgång innebär att Sverige bryter mot barnkonventionen. Därmed föreligger risk att Sverige inte uppfyller sina folkrättsliga förpliktelser.

Enligt skollagskommitténs förslag skulle den nya skollagen införas från och med den 1 juli 2007. Detta förslag har nu skjutits på framtiden. I det senast presenterade utkastet till ny skollag ser det ut som om staten vill undgå en mindre kostnad genom att tillhandahålla gymnasieskola för endast barn från EU/EES-länder. Enligt BO står det i strid med barnkonventionen att inte tillhandahålla alla barn som vistas i landet skolgång.

Den besparing man gör genom att vägra barn och ungdomar kostnadsfri skolgång får vägas mot riskerna att det politiska anseendet och relationerna till andra länder kan komma att skadas. Enligt utredningens bedömning är rätten till utbildning så fundamental i en modern välfärdsstat att de undantag som gäller i Sverige inte är acceptabla, allra minst i ljuset av att svenska barn utomlands åtnjuter fri utbildning i jämförbara länder. En ändring till vad som

är gängse praxis internationellt bedöms vara så angelägen att den inte bör anstå till dess att en ny skollag antas och träder i kraft.

Utredningen föreslår därför att en ändring såvitt avser barn till anställda hos internationella organisationer från andra länder än EU/EES-länder skall genomföras snarast möjligt, dock senast den 1 juli 2006. Införs ändringarna senast nämnda datum innebär det att frågan är ordnad till starten av nästa läsår.

Enligt regeringens direktiv 2002:9 ansågs det angeläget att barn och ungdomar vars föräldrar arbetar på beskickningar som tillhör andra länder än EU-länder får rätt till kostnadsfri utbildning under vistelsen i Sverige. Vad som därefter fått regeringen att inte fullfölja sina intentioner är oklart. Det ligger inte inom ramen för denna utredning att föreslå skolgång för barn till beskickningsmedlemmar. Mot bakgrund av vad skollagsutredningen konstaterat och vad utredningen fått bekräftat vid sina besök i Schweiz, Tyskland och Belgien (jfr kap. 12) ter det sig emellertid märkligt om Sverige i detta avseende skulle avvika från normal europeisk praxis.

6.2 Utbildning i svenska för invandrare

6.2.1 Synpunkter från organisationerna

En organisation har påtalat att familjemedlemmar inte har någon rätt att få ta del av fri svenskundervisning för invandrare (sfi). Generellt har även framförts synpunkter från flera håll att, särskilt medföljande familjemedlemmar, många gånger har svårt att etablera sig i det svenska samhället.

6.2.2 Gällande rätt

Sfi syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i det svenska språket och det svenska samhället. För flyktingar är rätten till sfi särskilt reglerad medan nu relevanta bestämmelser återfinns i 13 kap. skollagen (1985:1100). Det är kommunerna som har ansvaret för att tillhandahålla sfi. Rätt att delta har personer som, från och med det andra kalenderhalvåret det år de fyller 16 år, är bosatta i kommunen och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Undantag görs för dem som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att grundläggande svenskundervisning inte kan

anses nödvändig. Med uttrycket bosatt i kommunen avses den som rätteligen skall vara folkbokförd i kommunen enligt FBL. Enligt 5 § FBL undantas utländska anställda hos organisationerna, samt deras familjemedlemmar från folkbokföringen. Utländska anställda och deras familjemedlemmar är därmed inte berättigade att delta i sfi. Deltagande i sfi berättigar inte till studiemedel.

6.2.3 Aktuellt förslag om ändring av reglerna om sfi

I ett förslag om ny vuxenutbildningslag föreslås att regler om utbildning i svenska för invandrare skall ersätta nuvarande bestämmelser i skollagen om sfi (Ds 2005:33). Förslaget innehåller bl.a. följande ändringar av sfi-reglerna. Åldersgränsen för rätt till utbildning i svenska för invandrare höjs från 16 till 18 år. En sfi-studerande skall ha rätt få undervisningen anpassad så att den kan kombineras med förvärvsarbete. Undervisningen skall omfatta en genomsnittlig undervisningstid om 15 timmar i veckan som dock får minskas om den studerande begär det och om det är förenligt med utbildningens syfte.

Rätten till utbildning i svenska för invandrare kommer även fortsättningsvis att vara knuten till bosättningen. Att personen rätteligen skall vara folkbokförd här lagfästs enligt förslaget. Därutöver klargörs att personer som inte är folkbokförda här men som kan härleda sin egen eller familjemedlemmars rätt till utbildning med stöd av EG-rätten, EES-avtalet eller gemenskapens avtal med Schweiz har rätt till den utbildning som lagen omfattar. Vilken kommun som bär utbildningsansvar för sistnämnda grupp fastställs genom en bedömning av var personen stadigvarande vistas eller, om han eller hon saknar stadigvarande vistelseort, den kommun i vilken han eller hon för tillfället uppehåller sig. Utöver utbildning i svenska för invandrare reglerar förslaget till vuxenutbildningslagen kommunal utbildning för vuxna (ung. motsvarande dagens *komvux*) och vuxenutbildning för utvecklingsstörda (ung. motsvarande dagens *särvox*).

Ändringarna rörande sfi föreslås träda i kraft i dagens skollag från och med den 1 juli 2006. Vuxenutbildningslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2007.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utländska anställda hos organisationerna och deras familjemedlemmar skall få rätt till fri utbildning i svenska för invandrare.

För de människor som flyttar till Sverige från något annat land och annat språkområde får det livslånga lärandet en särskild dimension. Modersmålet fungerar inte längre annat än inom familjekretsen och den egna språkgruppen. Möjligheterna till anpassning och integration i det svenska samhället är i hög grad beroende av möjligheterna och förmågan att tillägna sig det svenska språket. Stora delar av arbetsmarknaden är de facto stängd för den som inte behärskar svenska jämförelsevis väl, såväl i tal som skrift. Det gäller nyanlända invandrare, men också dem som varit i landet en längre tid. Undervisningen i svenska för invandrare utgör en viktig del av integrationspolitiken som den utformades genom riksdagens beslut år 1998 (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68). I propositionen framhölls bl.a. att invandrares behov av stöd i stor utsträckning bör kunna tillgodoses genom den generella politiken. Nyanlända invandrare har dock särskilda behov av stöd under den första tiden i Sverige. Sfi kan ses som en sådan såråtgärd. Svenskundervisningen är också en del av arbetsmarknadspolitik. Särskilt under perioder med svag efterfrågan på arbetskraft drabbas de med dåliga svenskkunskaper särskilt hårt av arbetslöshet. För många invandrare är sfi grunden för ett livslångt lärande i Sverige och sammantaget bidrar sfi till att förverkliga politiken inom flera områden (prop. 2000/01:72 s. 58ff.). Argumenten som hittills har framförts tar främst sikte på invandrare som har för avsikt att stanna i Sverige tills vidare. Även om argumenten i stort gäller för nu aktuell personkrets bör en något annorlunda utgångspunkt anläggas när det gäller de utländska anställda hos organisationerna och de medföljande familjemedlemmarna. De anställda kommer ofta till Sverige för att de skall vara yrkesmässigt verksamma under en begränsad tid om några år. Från denna regel finns dock undantag. Exempelvis har den utländska personalen hos WMU generellt kommit att stanna i Sverige under längre tid. När de anställda hos organisationerna kommer till Sverige har de ett arbete. De verkar i en internationell arbetsmiljö och klarar sig i arbetslivet med det engelska språket. Alltjämt finns dock ett behov av svenskundervisning för att de skall finna sig bättre tillrätta i samhället i övrigt.

Än tydligare är behovet för de medföljande familjemedlemmarna. Enligt de uppgifter som organisationerna lämnat är de medföljande ofta välutbildade med kvalificerade arbetslivserfarenheter från sina hemländer. Trots detta upplever de ofta att det är svårt att komma in i det svenska arbetslivet och att bli allmänt accepterade i samhället. Utredningen bedömer att medföljandes möjligheter till etablering i det svenska samhället i hög grad är beroende av att de kan få tillägna sig det svenska språket. Genom att erbjuda ett alternativ att bryta språkbarriären ökar potentialen för ett ökat deltagande i det svenska samhället. Det skapar också mer gynnsamma förutsättningar för familjemedlemmarnas tillträde till det svenska arbetslivet. Mot denna bakgrund och som ett led i arbetet med att höja Sveriges attraktionskraft som värdland föreslås att de anställda hos organisationerna och dess familjemedlemmar skall beredas möjlighet att få delta i sfi på samma villkor som gäller för invandrare. Införandet föreslås ske samtidigt med de ändringar som tagits fram i förslaget till ny vuxenutbildningslag, dvs. från och med den 1 juli 2006.

I avsaknad av personnummer kan det bli praktiska problem för kommunerna att kunna konstatera att en sökande till sfi är berättigad till deltagande. UD får därför vara behjälpligt den sökande och kommunerna i samband med ansökningsförfarandet. För personer som har rätt till sfi med stöd av EG-rätten bestäms kommunens utbildningsansvar med ledning av var personen stadigvarande vistas eller där han eller hon för tillfället uppehåller sig. Samma underlag för denna bedömning kan ske för den personkrets som detta förslag omfattar. Samtidigt med införandet bör UD uppdatera den allmänna information som ges ut i samband med att organisationernas nyanställda anländer Sverige med ett avsnitt om rätten att delta i sfi.

Att förbättra kunskaperna i svenska såväl inom som utom gränserna får anses vara en fråga som är av allmänt intresse. Att erbjuda fri sfi även för personer knutna till beskickningar i Sverige är därför en möjlighet som förordas. Något konkret förslag härom föreslås dock inte, eftersom detta inte omfattas av utredningens uppdrag.

7 Arbetstillstånd för familjemedlemmar

7.1 Organisationernas synpunkter

Ett par organisationer upplyser om problemet att de utländska anställdas medföljande familjemedlemmar inte beviljas arbetstillstånd per automatik. UD är behjälpligt i samband med ansökan hos Migrationsverket, men trots detta har handläggningstiden varit så lång att erbjudna arbetstillfällen har gått förlorade i avvaktan på att tillståndet skall beviljas. De medföljande familjemedlemmarna bör beviljas arbetstillstånd direkt för att inte förlora möjligheterna att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Handläggningstiderna förefaller inte vara lika långa i Malmöregionen, men även där bedöms innehavet av ett arbetstillstånd underlätta möjligheten att få sökta arbeten.

7.2 Praxis vid ansökan av arbetstillstånd av medföljande familjemedlemmar

Arbetstillstånd fordras om en familjemedlem är medborgare i ett land utanför EU/EES-området. Om en utlänning har permanent uppehållstillstånd behövs dock inte något arbetstillstånd för att arbeta i Sverige. Arbetstillstånd krävs inte heller för familjemedlemmar som är medborgare i ett EU/EES-land.

Arbetstillstånd beviljas efter ansökan. Migrationsverket är den handläggande myndighet som tar emot och behandlar en ansökan om arbetstillstånd. Vid prövningen av en ansökan följs de riktlinjer som Arbetsmarknadsverket har antagit vid bedömningen av arbetstillstånd inom ramen för internationellt utbyte. Enligt dessa riktlinjer kan arbetstillstånd beviljas för medföljande *maka/make*, *sambo och barn* till här i landet stationerad beskicknings- och konsulatpersonal samt personal vid andra kontor eller dylikt med diplomatstatus (Arbetsmarknadsstyrelsens beslut den 22 november

2004, ärende nr 04-1421-01). Familjemedlemmar till anställda hos internationella organisationer omfattas av denna riktlinje.

Enligt praxis avses med *barn* de medföljande barn som beviljas uppehållstillstånd av UD. Upphållstillstånd beviljas för barn upp till 21 år. Om det medföljande barnet studerar på högskola kan dock uppehållstillstånd beviljas upp till 23 års ålder.

Några ytterligare krav uppställs inte för att de medföljande familjemedlemmar som nämnts ovan skall beviljas arbetsstillstånd. En ansökan kan därför i princip lämnas in samma dag som tjänstemannen påbörjar sin anställning hos organisationen. Ansökan om arbetsstillstånd för denna personkategori är dessutom kostnadsfri, 7 kap. 7 c § sjätte punkten utlänningsförordningen (1989:547). Är den medföljande familjemedlemmen *maka/make, sambo och barn* till utländska anställda hos organisationerna beviljas alltså arbetsstillstånd. Personer som inte tillhör nämnda personkrets får ansöka om arbetsstillstånd i enlighet med de villkor som gäller i övrigt.

Ansökningar från *maka/make, sambo och barn* till anställda hos organisationerna behandlas särskilt av Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping. Det är därför viktigt att sökanden anger redan i sin ansökan att han eller hon har anknytning till en anställd hos organisationen. I annat fall riskerar sökanden att få sin ansökan behandlad enligt de ordinarie reglerna.

Överväganden och förslag

Utredningens bedömning: Behovet för medföljande familjemedlemmar att få arbetsstillstånd beviljade är tillgodosett genom den praxis som gäller redan idag. Den information som lämnas av UD till organisationerna och dess anställda bör dock justeras för att minimera risken för en felaktig hantering av ansökningarna.

I avtalet med Förenta nationerna miljöprogram om ett samordningskontor för Globala utvärderingen av internationella vatten (GIWA) finns en bestämmelse som klargör att beroende familjemedlemmar som ingår i hushållet hos tjänstemän på samordningskontoret skall ha rätt till de tillstånd som behövs för att få anställning i Sverige under tjänstemannens anställningstid, artikel XIV SÖ1999:17).

Bestämmelsen får anses utgöra en kodifiering av den praxis som generellt gäller för familjemedlemmar till anställda hos samtliga organisationer med högkvarter i Sverige. En möjlighet finns att föreslå att motsvarande bestämmelse införs i samtliga överenskommelser. Problemen i samband med att medföljande familjemedlemmar ansökt om arbetsstillstånd synes dock bero på att det inte varit känt att ansökningarna behandlas enligt ett särskilt förfarande och att ansökan bör innehålla information om att familjemedlemmen har anknytning till någon av de verksamma organisationerna. Förmodligen är det alltså praktiska betingelser i de enskilda fallen som föranlett missuppfattningen om att det t.ex. skulle krävas att man skall uppvisa ett skriftligt erbjudande om arbete för att maka/make, sambo och barn skall beviljas arbetsstillstånd. Så är inte fallet.

Utredningen bedömer därför att det är en tillräcklig åtgärd att organisationerna och dess anställda ges tydligare information om det särskilda, och förmånliga, ansökningsförfarande som enligt praxis gäller redan idag för den medföljande familjen. Något behov av att kodifiera denna praxis genom bestämmelser i överenskommelserna bedöms därefter inte vara nödvändig.

I UD:s information anges idag att familjemedlemmarnas ansökningar om arbetsstillstånd skall skickas till Migrationsverkets lokala kontor i Stockholm. Denna information bör ändras. I fortsättningen skall det upplysas om att en ansökan antingen skall skickas till Protokollat på UD eller direkt till Migrationsverket i Norrköping. Av informationen bör också framgå att sökanden anger i sin ansökan vilken anknytning han eller hon har till en anställd och i vilken organisation denne är verksam. Följs dessa rekommendationer påskyndas handläggningen samtidigt som risken för en felaktig hantering av ansökan minskar avsevärt.

8 Arbetslöshetsförsäkring

8.1 Gällande rätt

Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Den inkomstrelaterade ersättningen lämnas till den som uppfyller de allmänna villkoren, arbetsvillkoret och medlemsvillkoret. Grundbelopp lämnas till den som uppfyller de allmänna villkoren, arbets- eller studerandevillkoret, men inte medlemsvillkoret. De allmänna villkoren är t.ex. att vara arbetslös, anmäld som arbetssökande på arbetsförmedlingen, oförhindrad att ta arbete och att aktivt söka arbete. Arbetsvillkoret innebär krav på arbete i viss omfattning före arbetslösheten. Studerandevillkoret prövas i det fall sökanden inte uppfyller arbetsvillkoret, men slutfört utbildning av viss typ och omfattning. Medlemsvillkoret uppfylls av den som är medlem i en arbetslöshetskassa sedan minst tolv månader.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) är den tillsynsmyndighet som har tillsyn över att arbetslöshetskassorna tillämpar ersättningsreglerna korrekt och att de arbetssökande behandlas rättssäkert. IAF har lämnat följande yttrande såvitt avser internationella organisationer med säte i Sverige (IAF, Försäkringsbestämmelser, Regelbok för arbetslöshetskassor, 2005-10-01, uppslag 26, s. 16).

Sverige har med olika internationella organisationer ingått avtal som bl.a. berör internationell verksamhet här i riket. De internationella organisationerna och de personer som har anknytning till sådana organ åtnjuter regelmässigt immunitet och privilegier. Vilka avtal eller stadgar som gäller för respektive internationell organisation finns reglerat i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. I vissa av avtalen finns särskilda bestämmelser rörande socialförsäkringen för den vid organisationen anställda personalen. Anställda vid dessa organisationer omfattas normalt inte av den svenska socialförsäkringen och har i sådant fall inte rätt att tillhöra en svensk arbetslöshetskassa.

Överväganden och förslag

Utredningens bedömning: Något hinder föreligger inte för organisationernas anställda att uppbära arbetslöshetsersättning på samma villkor som övriga arbetstagare vid händelse av arbetslöshet. Mot denna bakgrund förespråkas att IAF vidtar en översyn av de anvisningar som lämnas i regelboken till arbetslöshetskassorna beträffande anställda hos internationella organisationer.

IAF:s ställningstagande synes närmast ta sikte på att arbetslöshetsförsäkringen utgör en del av det svenska socialförsäkringssystemet eller att arbetslöshetsförsäkringen finansieras, utöver genom den försäkrades egna medlemsavgifter, genom avgifter för finansiering av systemen för social trygghet (socialavgifter), se 1 kap. 1 § socialavgiftslagen (SAL) och lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter. Arbetslöshetsförsäkringen är emellertid inte en del av det svenska socialförsäkringssystemet. Även om en överenskommelse undantar den anställde från varje svenskt socialförsäkringssystem kan detta sålunda inte åberopas som stöd för att undanta den anställde rätten till arbetslöshetsförsäkringen eller rätten att tillhöra en svensk arbetslöshetskassa.

Arbetsmarknadsavgifterna som i huvudsak finansierar arbetslöshetsförsäkringen är en del av avgifterna för finansiering av systemen för social trygghet. Bestämmelsen om avgiftsskyldighet har kopplats samman med definitionen av begreppet arbete i Sverige enligt SofL (prop. 2000/01:8 s. 81). Skyldigheten för personer knutna till internationella organisationer att erlägga dessa socialavgifter regleras i överenskommelserna, 1 kap. 9 § SAL. Reglerna är konstruerade så att befrielse från avgifter föreligger för de anställda som skall undantas från varje socialförsäkringssystem enligt svensk lag. Förhållandet att staten valt att finansiera arbetslöshetsförsäkringen med intäkterna från arbetsgivar- och egenavgifter, eller att avgiftsskyldigheten knutits till arbetsbegreppet enligt SofL, medför inte att den enskilde skall undantas från rätten till arbetslöshetsförsäkring i de fall överenskommelsen undantar organisationen och den anställde skyldigheten att erlägga socialavgifter. Den enskildes rätt till arbetslöshetsförsäkring är nämligen inte knuten till skyldigheten att betala socialavgifter kopplade till den enskilde.

För *lokalanställda* hos organisationerna, vilka är anslutna till socialförsäkringssystemet och som verkar under svenska anställningsvillkor i övrigt, råder det idag inte något tvivel om att de är berättigade till anslutning till och ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, förutsatt att villkoren enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring är uppfyllda i övrigt. Mot bakgrund av det ovan anförda bedömer utredningen att det inte heller finns skäl att vägra *andra anställda* hos organisationerna tillhörighet till en svensk arbetslöshetskassa, grundersättning eller inkomstbortfallsrelaterad ersättning på grund av att de är undantagna från svensk socialförsäkring. Givet denna bedömning förordas att IAF ser över sin rekommendation gällande anställda hos internationella organisationer (IAF, Försäkringsbestämmelser, Regelbok för arbetslöshetskassor, 2005-01-01, uppslag 26, s. 17).

För många utländska anställda inom organisationerna är arbetslöshetsförsäkringen av ringa intresse, eftersom deras anknytning till Sverige ofta är begränsad till anställningen. För att ersättning faktiskt skall kunna utgå fordras t.ex. att personen är fortsatt aktivt arbetssökande i Sverige efter anställningens upphörande. När en anställning vid en internationell organisation upphör faller även den immunitet och de privilegier som följer med anställningen. Rätten till uppehålls- och arbetstillstånd blir därmed begränsad eller upphör helt. Saknas arbetstillstånd kan en person inte längre anses uppfylla kravet på att vara arbetssökande i Sverige och personen är därmed inte berättigad till någon ersättning. För EU/EES-medborgare fordras inte arbetstillstånd och denna grupp har möjligheten att ansöka om arbetslöshetsersättning i Sverige inom ramen för den fria rörligheten för arbetstagare som gäller för alla EU/EES-medborgare.

9 Några skattefrågor – inkomst- och mervärdesbeskattning

9.1 Organisationernas synpunkter

Inkomstbeskattning

En huvudfråga vid etableringen av Internationella institutet för demokrati och fria val (IDEA) i mitten på nittiotalet var inkomstbeskattningen för svenska anställda. Något utrymme har därefter inte lämnats för förhandling i frågan vid tillkomsten av senare överenskommelser. Inkomstbeskattning av svenskar kan anses leda till en mindre gynnsam och därmed en mindre attraktiv miljö för internationella organisationer att verka i.

Det finns en sympati hos de anställda som betalar inkomstskatt att bidra till finansieringen av samhället i stort. Samtidigt undantas dessa personer många av samhällets förmåner och beskattningen kan därför ifrågasättas. I förhållande till sina utländska kollegor upplever svenska anställda att de diskrimineras på grund av inkomstbeskattningen, eftersom löner och villkor i övrigt är desamma.

Ett par organisationer har sagt att deras verksamhet i utlandet påverkas negativt av reglerna om inkomstbeskattning. Det är vanligt att gästlandet anammar reglerna i högkvartersavtalen och tillämpar motsvarande regler för beskattning av de lokalanställda. Bestämmelsen om återbetalning av erlagda skatter tillämpas dock inte. Följden blir att organisationerna drabbas av skattekostnader för sina anställda på den utländska orten. Bestämmelserna om beskattning i överenskommelserna får alltså en indirekt effekt som i slutändan medför skattekostnader för de medlemsstater som finansierar organisationen.

Mervärdesskatt

Några organisationer har framfört önskemål om befrielse från skattskyldighet för mervärdesskatt helt eller i större omfattning än vad som är brukligt idag. Organisationerna är mervärdesskattebefriade vid inköp av vissa varor, i huvudsak alkohol, tobak, bensin, motorfordon, kontorsutrustning och trycksaker, vilket är brukligt för diplomatbeskickningar. I förarbetena till avtalet med Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor (GWPO) utlovade Finansdepartementet att se över frågan om omfattningen av mervärdesskattebefrielse, men någon åtgärd har inte vidtagits såvitt är känt [se prop. 2001/02:155 s. 6, utredningens not]. I praktiken ansöker organisationerna om restitution av mervärdesskatt för varje enskild transaktion. Detta har kommit att bli krångligt och är administrativt betungande för organisationerna. En organisation säger dock att detta förfarande inte längre bereder några större administrativa problem. För att kunna bibehålla slimmade och kostnadseffektiva verksamheter krävs att byråkratiska hinder i möjligaste mån undanröjs. Det skulle spara tid, resurser och pengar om organisationerna var helt befriade från mervärdesskatt. I linje med det sagda anses det också lämpligt att man bereds möjlighet att köpa in mervärdesskattebefriade externa tjänster som ligger utanför kärnverksamheten, t.ex. redovisningstjänster och juridisk kompetens. Omfattningen av rätten till restitution av mervärdesskatt bör i vart fall utökas till att avse fler varor och tjänster än idag. I dagsläget är det mer gynnsamt att förvärva varor och tjänster från utlandet på grund av den svenska mervärdesbeskattningen.

Överväganden

<p>Utredningens bedömning: Inga förslag om ändring lämnas. Beskattningsfrågor bör dock uppmärksammas i arbetet med den framtida världlandspolitiken.</p>

Av utredningens direktiv framgår att frågan om inkomstskatt är uttryckligen undantagen en översyn.

I ett nyligen lämnat betänkande har föreslagits en enhetlig mervärdesskatt. Går detta förslag igenom sänks mervärdesskatten för många varor och tjänster från 25 procent till 21,7 procent, se SOU 2005:57. En sådan ändring bör medföra en viss lättnad vad

avser den mervärdesskatt som inte restitueras till organisationerna. Utredningen har inga förutsättningar att härutöver föreslå ytterligare lättnader i mervärdesbeskattningen.

Organisationernas synpunkter är dock viktiga att lyfta fram, eftersom de belyser att både inkomst- och mervärdesbeskattningen är frågor som inte bör negligeras i en framtida utveckling av svensk värdlandspolitik.

Som påpekas i redogörelsen för Belgien har man där valt att medge befrielse från mervärdesskatt under tolv månader vid inköp av möbler och husgeråd för alla nyanlända tjänstemän som börjar hos en internationell organisation. Merparten av organisationerna i Sverige erbjuder endast anställning enligt tidsbegränsade kontrakt och det kan därför uppfattas som ett alltför stort steg att flytta hit permanent i samband med att en anställning påbörjas. Om man i framtiden vill höja attraktionskraften att arbeta i Sverige och framförallt säkerställa rekryteringen så att organisationerna kan bedriva sina verksamheter ändamålsenligt, kan den belgiska modellen vara värd att överväga.

10 Östersjöstaternas råds sekretariat (CBSS) organisatoriska struktur

10.1 Organisationens synpunkter

Östersjöstaternas råd är inte i sig en självständig mellanstatlig organisation. Rådets sekretariat har istället tillerkänts status som rättssubjekt och utgör den part med vilken Sverige ingår högkvartersavtal med.

Kombinationen av sekretariatets funktion som självständigt rättssubjekt med immunitet fungerar inte tillfredsställande i praktiken. Sekretariatet har ett registrerat organisationsnummer, men har ändå vägrats att få kreditkort beviljat hos bank. Sekretariatet har också vägrats beställa nya telefonabonnemang. Det kan samtidigt diskuteras om inte personalens immunitet kan förstärkas eller respekteras bättre i utlandet om de representerade en självständig organisation. Slutligen kan vägas in att sekretariat vuxit betydligt sedan etableringen.

Kommentar

Samarbetet inom CBSS har utvidgats betydligt sedan samarbetet inleddes. Samarbetet organiseras i dag genom ett permanent sekretariat med flera underavdelningar. Sekretariatet har påtalat förekomsten av vissa praktiska bekymmer att verka såväl nationellt som internationellt in om ramen för nuvarande organisationsform. Att förändra organisationsform är en fråga för medlemmarna som är anslutna till samarbetet. Utredningen vill härmed uppmärksamma frågan och överlämnar åt regeringen att överväga vidare åtgärd.

11 Relationerna mellan svenska myndigheter, UD och organisationerna

11.1 Organisationernas synpunkter

Flera organisationer har uttryckt kritik mot svenska myndigheters sätt att hantera frågor som rör organisationerna och personalen. I kritiken ligger att staten, och dess företrädare UD, anses undandra sig sitt folkrättsliga ansvar som medkontrahent i de frågor som rör organisationernas angelägenheter med svenska staten. Att förstå eller tolka Sveriges överenskommelser med organisationerna på lokal myndighetsnivå har visat sig vara mycket svårt. Samma problem uppkommer gång på gång. Detta kan bl.a. bero på att myndigheterna företräds av nya personer som inte känner till förhållandena kring dessa personkategorier. Beträffande den utländska personalen framhålls också de problem som avsaknaden av ett svenskt personnummer innebär, se avsnitt 3.2. Detta medför bl.a. att möjligheterna att avtala om viktiga tjänster såsom telefon och bankkonton försvåras. En organisation har mot denna bakgrund föreslagit att regeringen utfärdar anvisningar till myndigheter och bolag som tillhandahåller viktiga samhällstjänster som de kan följa när de behandlar frågor som rör internationella organisationer och deras anställda.

11.2 Statens och myndigheters tolkning och tillämpning av rättsfrågor rörande organisationerna och deras anställda

Den rättsliga status som organisationerna och deras anställda har i Sverige är i vissa frågor reglerad genom överenskommelserna jämte lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (immunitetslagen) och i övrigt genom sedvanlig svensk lagstiftning. Att Sverige ingått en internationell överenskommelse medför

att regeringen är folkrättsligt förpliktad att se till att avtalet efterlevs här.

När det gäller bestämmelser om immunitet och privilegier ankommer det närmast på UD att bevaka att Sverige uppfyller sina folkrättsliga åtaganden. Protokollet har huvudansvaret när det gäller frågor rörande immunitet och privilegier för personer som är verksamma i Sverige. En av de främsta arbetsuppgifterna är att underlätta för ambassader, konsulat och internationella organisationer att vara verksamma här. De personer som arbetar bl.a. på de internationella organisationerna med högkvarter i Sverige anmäls till Protokollet. Ett naturligt inslag i det dagliga arbetet är därför att svara på förfrågningar från myndigheter om huruvida en person är ackrediterad här.

Av 1998 års utredning om immunitetslagen framgår att Protokollet då ansåg att myndigheterna hade problem med tillämpningen av nämnda lag. Myndigheterna delade dock inte denna uppfattning. En slutsats som utredningen drog var att detta förhållande kunde bero på att myndigheterna fick god hjälp av Protokollet med tolkningen av innehållet i överenskommelserna. Myndigheterna fattade därefter beslut eller handlade i enlighet med den uppfattning som Protokollet redovisade, SOU 1998:29 s. 104 f.

Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen är alla myndigheter självständiga i sin myndighetsutövning gentemot enskild och vid tillämpningen av lag. Ingen annan myndighet eller regeringen kan bestämma hur ett sådant ärende skall avgöras. Varje myndighet åtnjuter denna självständighet inom sitt verksamhetsområde. Detta innebär att myndighetsutövning inte utan bemyndigande får överlåtas till en annan myndighet. Enligt grundlagen får UD alltså inte ta över en fråga som är föremål för handläggning av annan myndighet. Bestämmelsen syftar bl.a. till att skydda medborgarna från skönsmässig politisk inblandning i förvaltningens arbete, s.k. ministerstyre. En bestämmelse som återfinns i en överenskommelse angiven i bilagan till immunitetslagen skall således slutligt tillämpas av handläggande myndighet, inte av Protokollet.

För att fatta ett korrekt beslut måste dock den handläggande tjänstemannen på myndigheten många gånger kontakta Protokollet för att utröna mer om bestämmelsens innebörd, t.ex. vilken grad av immunitet eller vilka privilegier som den aktuella personen har. Förvaltningslagen (FL) är tillämplig för hela statsförvaltningen. Enligt FL skall den myndighet som har att avgöra ett ärende normalt beakta möjligheten att rådfråga de myndigheter som kan

lämna relevant information. I frågor som rör annan stat eller mellanfolklig organisation föreligger emellertid en skyldighet för myndigheter att underrätta UD när fråga är av betydelse för förhållandet med främmande stat eller en mellanfolklig organisation, regeringsformen 10 kap. 8 §. Myndigheten, dvs. UD i det här fallet, som kan ge råd och stöd skall göra detta inom ramen för sin verksamhet, 6–7 §§ FL. När Protokollet får frågor av andra myndigheter brukar man betona att det är myndigheten som skall fatta beslutet, men Protokollet bidrar med sin uppfattning om tolkningen. Det får anses både lämpligt och korrekt att Protokollet tar på sig denna uppgift, vilket är helt i överensstämmelse med FL, samt UD:s arbetsordning, jfr SOU 1998:29 s. 105.

Inom UD görs bedömningen att beslutande myndigheter kan brista i sin rättstillämpning, vilket föranleder att Sverige inte alltid fullgör sina folkrättsliga åtaganden. Skälet är att myndigheter i sin rättstillämpning förutsätter att den nationella lagstiftningen är anpassad efter de överenskommelser som finns. Någon ytterligare kontroll mot bestämmelserna i överenskommelserna förutsätts därför inte vara nödvändiga. Eftersom det inte anses föreligga några problem att tillämpa nationell rätt underlåter man också att underrätta UD i frågor som är av mindre vikt.

11.3 Arbetsfördelningen inom regeringskansliet

I den redan rikligt citerade utredningen från 1998 (SOU 1998:29) gjordes en redovisning av arbetsfördelningen inom regeringskansliet. Någon ny närmare kontroll av regeringskansliets interna arbetsfördelning har inte denna utredning företagit. I allt väsentligt torde dock de faktiska förhållandena vara desamma. Av redovisningen framgår bl.a. följande.

1976 års lag om immunitet och privilegier blir föremål för åtgärder på många håll inom regeringskansliet. Om ett antal stater vill utarbeta en konvention på telekommunikationsområdet kommer förhandlingsdelegationen företrädesvis bestå av personer från Kommunikationsdepartementet [numera Näringsdepartementet]. Om man istället vill utarbeta en brottmålskonvention, kommer förhandlingsdelegationen från Justitiedepartementet. Det är både självklart och nödvändigt att delegationerna är sammansatta av personer som är kompetenta inom de materiella sakområden som är huvudföremålet för förhandlingen.

Om den konvention som förhandlas skall innehålla bestämmelser om immunitet och privilegier blir ytterligare tre departement berörda,

nämligen Finansdepartementet, eftersom avtalet kan innehålla bestämmelser om befrielse från skatt, Justitiedepartementet, eftersom avtalet kan innehålla bestämmelser om bl.a. befrielse från brottspåföljd, och UD som är ansvarigt inom regeringskansliet för 1976 års lag. Den roll som UD har är en följd av att regeringen har ett ansvar för att eventuella åtaganden i internationella överenskommelser efterlevs.

I ett fall där en förhandlingsdelegation från ett fackdepartement i förhandlingar kommer in på frågor som egentligen hör till ett annat departements ansvarsområde, skall samråd ske med det berörda departementet och detta samråd bör ske på ett så tidigt stadium att det tillfrågade departementet i realiteten har en möjlighet att utöva inflytande. På denna punkt har jag uppfattningen att samarbetet brister i dag. Samråd kommer visserligen till stånd, men på ett så sent stadium att de berörda departementen i realiteten inte har möjlighet att påverka bestämmelsernas utformning eller utsträckning.

Den interna organisationen inom UD kan vålla huvudbry för personer utanför regeringskansliet men sannolikt också för handläggare på andra departement. På åtminstone tre enheter inom UD tar man i olika avseenden befattning med lagen om immunitet och privilegier. Protokollet har huvudansvaret för tolkningen av bestämmelserna i lagen, särskilt när det gäller beskickningar och internationella organisationer som finns i Sverige. Departementets rättssekretariat har lagstiftningsansvaret för 1976 års lag och ändringar i denna. Detta ansvar innebär att sekretariatet, när annat departement eller annan enhet inom UD i en internationell överläggning har förhandlat bestämmelser om immunitet och privilegier och riksdagen antagit en proposition om överenskommelsen, ombesörjer att lagändringen promulgeras. Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt har inom regeringskansliet ansvaret för traktatfrågor. Nya internationella avtal och ändringar i gällande avtal skall därför som huvudregel beredas gemensamt med enheten, oavsett om de innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier eller inte.

Det finns stor kompetens inom UD när det gäller tillkomsten, tolkningen och tillämpningen av de avtal som omfattas av lagen, men kompetensen är inte samlad. Det skulle underlätta för allmänheten men också för de övriga departementen om man på UD kunde införa en ordning som innebär att 1976 års lag inte hanteras på fler än två ställen", a.a. s. 106 ff.

11.4 Överväganden av 1998 års utredning

Från organisationernas sida har tidigare efterlysts en gemensam samtalspartner för de internationella organisationerna, någon som samordnar deras frågor och problem. En s.k. Focal Point för organisationerna har emellertid inte tillstyrkts av 1998 års utredning. Skälen härför var att UD inte kunde vara den enda samtals-

parten för internationella organisationer i Sverige med beaktande av regeringsformens ovan nämnda bestämmelser. Utredaren påpekade att detta inte var att ta skydd bakom ett regelverk utan en konsekvens av den svenska regeringsformen. Det finns inte heller någon föreskrift i överenskommelserna att internationella organisationer skall ha en särskild kontaktpunkt i de länder där de bedriver verksamhet (SOU 1998:29 s. 109).

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Detaljerade författningskommentarer om innehållet i Sveriges överenskommelser med internationella organisationer skall lämnas i propositionerna om riksdagens godkännande av överenskommelserna. Rättstillämpande myndigheter bör nyttja UD:s rådgivande funktion i samband med tillämpningen av de avtal som inkorporerats i svensk lag.

En funktion som särskild samordnare för svensk värdlandspolitik skall inrättas. I uppgifterna skall bl.a. ingå att bistå organisationerna i större och mer principiella frågor liksom att bistå myndigheterna vid deras tolkning av värdlandsavtalen. En annan uppgift som skisseras i följande kapitel skall vara att stödja utvecklingen av en aktiv svensk värdlandspolitik.

Av organisationernas redogörelser framgår att man, trots framförd kritik, i stort är positiv till UD:s stödfunktioner. UD:s personal är hjälpsam och de försöker lösa de problem som uppstår i samband med den dagliga verksamheten. Emellertid antyder den strida ström av synpunkter och frågor som denna utredning har fått ta emot, och som organisationerna och deras anställda har behov av att få lösta, att denna hjälpfunktion inte är tillräcklig. Det påtalas t.ex. att myndigheter har återkommande problem med att hantera frågor som rör organisationerna och deras anställda och att det finns ett konstant behov av hjälp eller information från UD:s håll till myndigheterna.

I de enskilda fallen är det en komplicerad rättslig materia att behandla när en tillämpning av immunitetslagen aktualiseras. Ur myndigheternas perspektiv är det ofta fråga om sällan tillämpade undantag. Bestämmelserna återfinns i huvudsak i Sveriges överenskommelser, och inte i lag. I ett dualistiskt rättssystem är sådan reglering sällsynt och ökar risken för en felaktig rättstillämpning.

Sett till organisationerna måste man ha förståelse för att det kan uppkomma frågor kring gällande rätt. Organisationerna har liksom en myndighet att beakta både folkrätt och nationell rätt, men inom ett flertal rättsområden. Normalt har organisationerna begränsade anslag, vilket innebär att de inte alltid har ekonomiska möjligheter att stå för den specialistkompetens som kan krävas inom respektive rättsområde. Många gånger är det utländska personer som har att tillämpa överenskommelserna i kombination med annan svensk rätt. Sett till myndigheterna, organisationerna och deras anställda finns det således ett uttalat behov av stöd vid tolkningen av överenskommelserna.

Organisationerna har belyst en orsak till att myndigheterna kan ha svårigheter att tillämpa överenskommelserna korrekt. Det kan vara att myndigheten företräds av nya personer som inte känner till de särskilda förhållanden som gäller för berörda personkategorier. En annan förklaring kan vara att tolkningen av bestämmelserna i överenskommelserna försvåras av att avtalen saknar förarbeten i traditionell mening. I viss utsträckning kompenseras detta av de propositioner som föregår den lagstiftning som införlivar avtalen. I dessa förarbeten är dock oftast huvudfrågan om riksdagen skall godkänna den internationella överenskommelse i vilken bestämmelserna om immunitet och privilegier är en del. Propositionerna innehåller därför inte särskilt mycket underlag för tolkningen av immunitets- och privilegiebestämmelserna som är inkorporerade i svensk lag. Även i de fall propositionen ger viss vägledning måste värdet av informationen granskas kritiskt. En tolkning av innehållet i överenskommelserna måste nämligen i första hand göras med ledning av folkrättens källor, vilket begränsar värdet av eventuella förarbetsuttalanden. En tillämpande myndighet har således att beakta de tolkningsmetoder som föreskrivs i artiklarna 31–33 Wienkonventionen om traktaträtt (SÖ 1975:1). En tillämpande myndighet får inte heller åberopa bestämmelser i nationell rätt för rättfärdiga en underlåtenhet att fullgöra en traktatsbestämmelse, artikel 27. Genom att överenskommelserna i relevanta avseenden inkorporeras i nationell rätt genom immunitetslagen torde det vara få, om ens några, myndigheter som beaktar att en felaktig rättstillämpning av överenskommelserna leder till att Sverige bryter mot sina folkrättsliga förpliktelser. En försvårande omständighet för myndigheterna är också att överenskommelserna är olika utformade.

Utredningen bedömer det som sannolikt att de rättstillämpade myndigheterna många gånger felaktigt förutsätter att den nationella lagstiftningen är anpassad efter de överenskommelser som Sverige har ingått.

En förklaring kan vara att rättstillämparna anpassat sitt tankesätt till EG-rätten, som numera är tongivande inom flera rättsområden. En stor del av EG-rätten införlivas i svensk rätt och det kan vanligtvis antas att den nationella lagstiftningen anpassats till denna del av folkrätten. Sveriges dualistiska synsätt på folkrätten torde också medföra en viss ovana att hantera internationella överenskommelser som en del av svensk rätt. Ärendena är relativt sett mycket få och därför sällan förekommande hos många myndigheter. Detta ökar risken för en rättstillämpning utan hänsyn till immunitetslagen, samt de i bilagan förekommande överenskommelserna.

Organisationerna å sin sida saknar ofta förståelse för det svenska författningssystemets boskillnad mellan regering och myndigheter. Ur organisationernas perspektiv förväntas Sverige fullgöra sitt ansvar enligt de folkrättsliga åtaganden som följer av ingångna avtal. Detta ansvar bärs av regeringen och när det är fråga om immunitet och privilegier förväntar sig organisationerna att UD skall kunna hantera dessa frågor. Enligt nationell rätt är det dock uteslutet att regeringen eller UD intervenerar och tar över myndighetens ansvar att fatta beslut.

Utredningens bedömning är att åtgärder måste vidtas för att minska risken för en felaktig rättstillämpning av överenskommelserna i nationell rätt. En åtgärd är att lämna detaljerade författningskommentarer i propositionerna om innehållet i Sveriges överenskommelser med internationella organisationer. Som redan nämnts måste denna rättskälla behandlas med viss försiktighet vid tolkningen av folkrättsliga bestämmelser. Slutsatsen är ändå att en fylligare information i förarbetena skulle ge myndigheterna en bättre vägledning när de skall tillämpa överenskommelserna som en del av den nationella rätten.

Det är också viktigt att myndigheterna i större omfattning söker stöd hos UD vid tillämpningen av de avtal som inkommer i svensk lag. För att öka kännedomen hos myndigheter och samtidigt förbättra tillgängligheten hos UD föreslår utredningen i följande kapitel att en särskild funktion inrättas med uppgift att bl.a. ta upp resonemang med svenska myndigheter i mer

principiella frågor som rör de mellanstatliga organisationernas och deras anställda.

I ett flertal stater finns särskilda ambassadörer med uppgift att hålla kontakt med mellanstatliga organisationer inom resp. land. Uppgiften beskrivs ibland med termen *focal point*. Utredningen bedömer att en sådan funktion skulle vara värdefull även i Sverige. Det bör samtidigt betonas att en radikal förenkling av organisationernas alla myndighetskontakter inte är möjlig. Förslaget att inrätta en samordnare för svensk värdlandspolitik avses inte inskränka myndigheternas nuvarande befogenheter. Funktionen kan dock underlätta för såväl organisationerna som de berörda myndigheterna att fullgöra sina uppgifter, bl.a. genom vägledning om innebörden av värdlandsavtalen. Ytterligare överväganden över samordnarens uppgifter redovisas i avsnittet om svensk värdlandspolitik, se kapitel 13.

12 Världlandspolitik i några andra länder

12.1 Belgien

Allmänt om världlandspolitiken

För närvarande finns det 65 internationella organisationer med säte i Belgien. Flertalet högkvarter är belägna i Bryssel. Organisationerna sysselsätter ca 55 000 personer. Enbart EU-kommissionens administration omfattar ca 18 000 personer. Anslagen för löner, bidrag och andra ersättningar uppgick 2005 till närmare 12,7 miljarder SEK.¹

Belgien vidtar inga aktiva åtgärder för att få ytterligare organisationer att etablera sina verksamheter i landet. Eftersom det finns en nära koppling mellan många organisationer är det vanligt att dessa själva strävar efter att vara lokaliserade på samma ort. Antalet organisationer är nu så stort att den fortsatta expansionen bedöms vara självgenererande.

Belgien eftersträvar uniforma avtal med organisationerna. Numera används ett standardavtal när man ingår nya överenskommelser. Landet söker tillämpa funktionalitetsprincipen. I tidigare ingångna avtal förekommer det dock en mer generös omfattning av immuniteter och privilegier än vad som är motiverat ur ett principiellt perspektiv.

Bedömningen som nu görs är att det skulle vara olyckligt om omfattande immuniteter och privilegier medges i syfte att konkurrera om etableringar av organisationer och EU-institutioner. Det finns en viss oro för att medlemsländer inom EU kan vara benägna att ge alltför generösa villkor i en konkurrenssituation.

¹ Europeiska unionens officiella tidning 8.3.2005, I/12 och II/78. Beloppet (146 443 000 Euro) avser personal i aktiv tjänst vid institutionen. Även andra personalkategorier än administrationen *kan* vara inkluderade i aktuell budgetpost. I lönesumman är dock ej inräknat kategorierna extern personal knuten till institutionen, inhyrda, tillfälligt anställda eller extern personal knuten till delegationer, eftersom dessa kategorier redovisas i separata budgetposter. (I det följande anges beloppen med valutakursen 1 Euro = ca 9,25 SEK).

Comité Interministériel pour l'Accueil des Organisations Internationales

En ambassadör är utsedd för att leda en kommitté som handhar kontakterna med de etablerade organisationerna. Kommittén är självständig, men samverkar med utrikes-, inrikes-, och finansministerierna. Kommittén har ett nära samarbete med Protokollat på utrikesministeriet som handhar de vardagliga kontakterna med organisationerna och deras anställda. I kommitténs kansli ingår bl.a. specialister på försvars-, polis- och rättsfrågor.

Överenskommelser – immunitet och privilegier

Belgien eftersträvar uniforma avtal med de olika organisationerna. Numera används ett standardavtal när man ingår nya överenskommelser. Landet söker tillämpa funktionalitetsprincipen. I tidigare ingångna avtal förekommer det dock en mer generös omfattning av immuniteter och privilegier än vad som är motiverat ur ett principiellt perspektiv.

Trots en mer restriktiv inställning till att medge immuniteter och privilegier har man valt att behålla en generell förmån som går utöver vad som framgår av t.ex. 1965 års protokoll om privilegier och immuniteter inom Europeiska Unionen och 1946 års konvention om privilegier och immuniteter inom Förenta Nationerna. Innebörden av förmånen är att samtliga tjänstemän som börjar arbeta hos en organisation är befriade från mervärdesskatt under tolv månader vid inköp av möbler och husgeråd som är nödvändiga för boendet i landet. Denna förmån utgör ett tillägg till den sedvanliga regeln om skatte- och avgiftsfrihet vid införsel av möbler, husgeråd och ett motorfordon. För att omfattas av förmånen får man inte tidigare ha varit bosatt i landet.

Anställda hos organisationerna kan beträffande graden av immunitet och privilegier kategoriseras in i tre grupper. Chefen för en organisation har motsvarande diplomatstatus. Den andra kategorin är tjänstemän. Utländska tjänstemän är undantagna nationell inkomstbeskattning medan de belgiska erlägger inkomstskatt. Den inkomstskatt som erläggs återbetalas emellertid av staten till organisationen. Den tredje kategorin är lokalanställda som omfattas av de nationella beskattningsreglerna.

Det belgiska socialförsäkringssystemet finansieras av arbetsgivaren och arbetstagaren. Staten bidrar inte med ytterligare finansiering till systemet. Det bedöms som en angelägen fråga att belgiska medborgare stannar kvar i det nationella socialförsäkringssystemet. Om organisationen där de är anställda inte har ett eget beskattningssystem tillhör belgiska medborgare det nationella systemet. Utländska tjänstemän är undantagna det nationella socialförsäkringssystemet.

Hälso- och sjukvården är inte kopplad till socialförsäkringssystemet. Staten tillhandahåller ett grundskydd som den enskilde själv får komplettera med egna försäkringslösningar. Detta gäller även vid en anställning hos en organisation, såvida inte organisationen tillhandahåller försäkringslösningar för sin personal.

Alla barn har kostnadsfri tillgång till den nationella grundskolan och gymnasieskolan. Det finns dock ett rikt utbud av internationella skolor som de många anställda hos organisationerna anlitar för sina barns skolgång.

Det anses inte föreligga några egentliga tillämpningsproblem med de överenskommelser som finns. Icke mellanstatliga organisationer medges inte immuniteter och privilegier.

Lokaler m.m.

Från belgisk sida uppges att man slutat med att erbjuda förmånliga villkor för att tillgodose nya organisationers behov av mark eller lokaler.

12.2 Schweiz

Allmänt om vårdlandspolitiken

För närvarande finns det 35 internationella organisationer med säte i Schweiz. 30 av dessa ligger i Genève. 25 av dessa är mellanstatliga, medan övriga fem har ”mellanstatlig karaktär”.

Schweiz har satsat särskilt på en etablering av internationella organisationer i Genève. Det kan i sammanhanget nämnas att det finns ca 170 icke mellanstatliga internationella organisationer, med 2 200 anställda, med säten i Genève. Dessa inbegrips dock inte i den fortsatta redovisningen nedan. Inom ramen för denna satsning har man också valt att lämna löpande bidrag till de utvecklings-

länder som önskar öppna konsulat eller dylik representation i Genève.

Numera görs bedömningen att staden Genève av utrymmesskäl har begränsad kapacitet att stå som värd för ytterligare organisationer. En expansion där kommer därför att fokusera främst på de politikområden som det redan finns en koncentration av. Områdena är fred och nedrustning, hälsa, ekonomi, vetenskap, bistånd och mänskliga rättigheter. En ambition finns också att förstärka förekomsten av forskning, utveckling och undervisning relaterad till politikområdena. Möjlighet finns också till etablering av organisationer på andra orter.

Många av organisationernas anställda är idag bosatta eller handlar i Frankrike. Schweiz är inte främmande för att i framtiden utöka samarbetet med Frankrike och diskutera möjligheterna till etableringar av organisationer på andra sidan gränsen.

Nytt lagförslag

Folkrättsligt finns utrymme att göra *ad hoc* lösningar för varje enskild organisation. Schweiz har dock valt att styra hanteringen av överenskommelser genom en nationell lagstiftning. Lagstiftningen har till syfte att erkänna organisationernas status som självständigt rättssubjekt. Den anger således vilka kriterier som ställs på en organisation för att den skall kunna ingå en överenskommelse. Vidare anges ramarna för vilken reglering en överenskommelse skall innehålla.

I ett nyligen avlämnat lagförslag föreslås att Schweiz skall kunna träffa avtal som medger immuniteter och privilegier med andra internationella institutioner än mellanstatliga organisationer. Primärt handlar det om sammanslutningar som har karaktären av att vara mellanstatliga, men som saknar kännetecknet att det är två eller fler stater som direkt har nått en överenskommelse om samarbete. Ett motiv till förslaget är att renodlade mellanstatliga samarbeten börjar bli alltmer sällsynta. Avsikten är att kunna attrahera och träffa avtal rörande former av internationellt samarbete där inslaget av privata eller institutionella intressenter är påtagligt. Går förslaget igenom får det anses skapa helt nya förutsättningar för internationell verksamhet på de fördelaktiga villkor som idag endast mellanstatliga samarbeten verkar under.

Politiska och ekonomiska effekter

Schweiz ser sitt stöd till de mellanstatliga organisationerna som ett viktigt komplement till den egna utrikespolitiken, vilket ökar landets gehör på den internationella arenan. Genom organisationerna skapas en nära och effektiv kontakt med omvärlden som troligen inte hade kunnat uppnås på annat sätt.

Närvaron av de mellanstatliga organisationerna anses således vara av politisk vikt. Dessutom bedöms den vara intäktbringande. Enbart organisationerna och de anställda i Genève beräknas spendera omkring 30 miljarder svenska kronor årligen. Det finns dock inga kalkyler på hur stora intäkterna är totalt sett i Schweiz.

Schweiz har inte heller gjort någon uppskattning av hur stora kostnader i form av t.ex. utlägg, räntefria lån eller inkomstbortfall till följd av befrielse från skatter som man har för organisationerna. Att göra en sådan beräkning ses heller inte som angeläget på federal nivå. De politiska och ekonomiska förtjänsterna bedöms generellt vara så goda att storleken på kostnaderna betraktas som oväsentliga i sammanhanget. När ett beslut fattas om engagemang i en ny organisation ställs dock kostnaderna i relation bl.a. till de politiska effekterna. Som exempel på en positiv sidoeffekt nämns också att det finns en stor mängd bolag som har sina säten i Genève. Bedömningen som görs är att närvaron av organisationerna varit en viktig faktor för bolagen vid valet av lokalisering.

Kantonen Genève har beräknat att de internationella organisationerna i Genève hade en sammanlagd budget på 47,6 miljarder SEK under 2002. Kostnaderna som Schweiz lade på dessa organisationer beräknades samma år uppgå till 1,7 miljarder SEK. Under 2001 beräknades de mellanstatliga organisationerna i Genève, dvs. endast de med högkvartersavtal, deras anställda, samt familjemedlemmarna spendera 25 miljarder SEK i Schweiz.² Denna omsättning uppges nu ha ökat till 29,5 miljarder SEK.

Cirka 35 000 personer från mer än 150 länder omfattas av överenskommelserna med de internationella organisationerna i Genève. Mer än 100 000 personer per år besöker Genève för att delta i internationella konferenser.

² Survey on the International Organizations – March 2004, Office cantonal de la Statistique (l'OCSTAT) Genève.

Swiss Mission

Schweiz har en permanent representation för FN-organ och andra organisationer som har sina högkvarter i Genève. I dagligt tal kallas representationen för *Swiss Mission*. Den leds av en ambassadör.

Representationen har till syfte att företräda världlandet och ta hand om relationerna med de mellanstatliga organisationerna, personalen och familjemedlemmarna. I uppdraget ingår också att ta hand om relationerna med andra institut med likvärdig karaktär. Säkerhetsfrågor är ett ansvarsområde som ökat i betydelse på senare år. En målsättning för representationen är att skapa optimala förutsättningar för organisationerna och deras respektive verksamheter.

Arbetet sker i nära samarbete med kantonen och staden Genève. Sedan 1996 finns ett center för organisationernas nyanlända personal. Centret ger råd och bistår med att t.ex. hitta lämpligt boende och skolor till medföljande barn.

Överenskommelser – immunitet och privilegier

Det finns en stark närvaro av olika FN-organ i Schweiz. Detta har satt sin prägel på de flesta överenskommelser vad gäller disposition och terminologi. Avtalet med World Trade Organization (WTO) har kommit att tjäna som förebild för majoriteten av de överenskommelser Schweiz ingått med organisationerna.

En intressant företeelse är att Schweiz tillämpar en princip om mest gynnad organisation. Principen innebär att den mest fördelaktiga regleringen i en enskild överenskommelse kan åberopas och är tillämplig för samtliga organisationer. Idén synes vara hämtad från WTO:s General Agreement on Tariffs and Trade (GATT-avtalet) som innehåller en mest gynnat land princip ifråga om gränsöverskridande handel. Även om Schweiz framhåller funktionalitetsprincipens tillämpning gentemot organisationerna får denna en underordnad betydelse då man medger en likabehandling av organisationerna enligt principen om mest gynnad organisation. Tillämpningen av sistnämnda princip får ses som en innovation inom folkrätten.

Personal med immunitet och privilegier kan kategoriseras i tre grupper. Högsta ledningen har samma status som diplomater. Diplomatstatus har också de tjänstemän som har tjänstegrad

motsvarande P5 eller P4 i avtalet med WTO. För att avgöra om en anställd har rätt till diplomatstatus har man valt en praktisk lösning. Nivån på den lön som utges är ensamt avgörande om man uppfyller kriterierna, och inte själva befattningen som sådan. Endast anställda med diplomatstatus är undantagna från mervärdesbeskattning vid köp av varor och tjänster överstigande ett belopp motsvarande 600 SEK per inköp. Tjänstemän medges dock normalt inte diplomatskyldigheter till bilen. Övrig personal har funktionell immunitet kopplad till anställningen. All personal är befriad från inkomstbeskattning.

Personer från Schweiz behandlas på samma sätt som utlänningar vid arbete hos en organisation. Schweizare har dock en valmöjlighet att vara anslutna till de socialförsäkringar enligt nationella regler. Främsta skälet härför är att personer som är i slutet av sin yrkesmässiga karriär inte skall behöva hantera dubbla försäkringssystem om de börjar arbeta hos en organisation. Utgångspunkten är dock att organisationerna har egna socialförsäkringssystem och att de anställda är frikopplade från de nationella systemen.

Hälso- och sjukvård ordnas i huvudsak, både nationellt och hos organisationerna, genom privata försäkringar.

Arbetslöshetsförsäkringen i Schweiz finansieras av arbetsgivaren och arbetstagaren med hälften vardera. Personer som är anställda hos internationella organisationer får finansiera sin arbetslöshetsförsäkring på egen hand.

Organisationerna har en skyldighet att tillhandahålla någon form av pensionslösning för sina anställda.

Familjemedlemmar omfattas av motsvarande reglering som den anställda har genom sin befattning hos organisationen. Detta gäller make, maka och barn upp till 25 års ålder om de bor i samma hushåll.

Barnomsorg finns att tillgå för barn vars föräldrar är anställda hos internationella organisationer, enligt de taxor som gäller inom respektive kanton.

Den schweiziska skolan är gratis. Att få delta i fri skolundervisning betraktas som en rättighet för alla barn som vistas i landet. Barn vars föräldrar är anställda hos internationella organisationer är berättigade till kostnadsfri undervisning redan från fyra års ålder. Först när det är fråga om universitetsstudier uppkommer en kostnad för den enskilde. Kantonerna finansierar skolan och har aldrig påtalat att det skulle vara något problem att svara för finansieringen av skolgången för de barn vars föräldrar är anställda

hos internationella organisationer. Väljer föräldrarna att låta barnet gå i en privat skola får de själva svara för den kostnaden.

Personnummer finns inte i Schweiz. Swiss Mission utfärdar ID-kort som utvisar vem personen är samt omfattningen av den immunitet och de privilegier som personen åtnjuter. På ID-kortet anges detta med en gradering motsvarande de befattningar som används av FN-organ. Systemet med dessa ID-kort bedöms vara väl känt i landet.

Lokaler m.m.

I mitten på 60-talet bildade den federala regeringen och kantonen Genève *Building Foundation for International Organizations* (FIPOI). Syftet med stiftelsen är att tillhandahålla, förvalta och finansiera de lokaler och konferensanläggningar som de mellanstatliga organisationerna behöver för sina verksamheter. Vid behov tillhandahåller kantonen Genève mark utan kostnad.

FIPOI tillhandahåller räntefria lån på en löptid om 50 år till de mellanstatliga organisationer som behöver förvärva, bygga eller renovera sina fastigheter. Sedan starten har man lånat ut över 5,4 miljarder SEK. I snitt lånar man ut cirka 180 miljoner SEK per år. Ungefär 40 procent av utställda lån har återbetalats.

Om en organisation istället önskar hyra en fastighet eller ett kontor ordnar FIPOI detta till förmånliga villkor.

FIPOI förvaltar också *le Centre International de Conférences Genève*. Detta konferenscentrum i centrala Genève har kapacitet för 3 500 besökare och står till förfogande för alla organisationer kostnadsfritt.

12.3 Tyskland

Allmänt om värdlandspolitiken

Tyskland är värdland för 35 internationella organisationer och har en positiv inställning till att attrahera fler organisationer att förlägga sina verksamheter i landet.

En koncentration av högkvarter finns i Bonn. Där finns också en *focal point*, dvs. en samordnare som sköter relationerna mellan Tyskland och organisationerna. För närvarande är det en pensionerad ambassadör som innehar denna tjänst. På senare tid

har antalet organisationer ökat i Berlin, men högkvarter finns även på andra orter. Det finns en strategi att försöka samla nya organisationer, främst i Bonn och Berlin, men Hamburg nämns också som en prioriterad stad. En del av strategin vid en nyetablering är att erbjuda möjligheten för organisationerna att vara lokaliserade på en ort där även andra organisationer arbetar med liknande frågor. På så vis uppkommer synergieffekter. Bonn har t.ex. blivit ett centrum för globalt samarbete. I Frankfurt finns en koncentration av organisationer som arbetar med krediter och andra finansfrågor.

Aspekter som vägs in vid en förfrågan om etablering är bl.a. vad regionen och staden är beredda att bistå med och vilka politiska jämte övriga förtjänster en etablering kan föra med sig. En konsultfirma har tagit fram beräkningar på hur organisationernas närvaro i Bonn påverkar den samhällsekonomin. Dessa beräkningar är dock inte officiella.

Överenskommelser – immunitet och privilegier

Som utgångspunkt för överenskommelserna med respektive organisation tillämpas 1965 års protokoll om privilegier och immuniteter inom Europeiska Unionen. För FN-organ tillämpas 1946 års konvention om privilegier och immuniteter inom Förenta Nationerna. Funktionalitetsprincipens tillämpning gentemot organisationerna och de anställda framhålls med eftertryck.

Normalt medges diplomatstatus endast till chefen för en organisation. Tjänstemän i kategorin P5 enligt FN:s gradering får också diplomatstatus. Även kategorin P4 medges motsvarande status efter en individuell prövning. Förutsättningarna för diplomatstatus vid nivå P4 är om det påkallas av organisationen och om Tyskland anser att det finns skäl för det i det enskilda fallet.³

Normalt är de anställda hos organisationerna frikopplade från det tyska socialförsäkringssystemet. Det finns dock möjlighet för en person från Tyskland att skriva in sig i det nationella socialförsäkringssystemet.

En lokalt anställd person är ansluten till den tyska arbetslöshetsförsäkringen, även under anställningen hos en internationell organisation.

³ Se t.ex. överenskommelsen mellan Tyskland och United Nations Volunteer Programme, Bonn 12 juni 1996.

Anställda som inte faller in under kategorin tjänstemän (lokalanställda) erlägger inkomstskatt i Tyskland. Dessa personer är anslutna till socialförsäkringssystemet. Kategorin tjänstemän är följaktligen undantagen från inkomstbeskattning.

Barnomsorg finns att tillgå för barn vars föräldrar är anställda hos internationella organisationer enligt de taxor som gäller inom resp. delstat.

Grundskolan är obligatorisk medan skolplikt saknas för gymnasieutbildningen. Båda skolformerna tillhandahålls utan kostnad för alla barn i Tyskland. Skolan är alltså gratis för barn vars föräldrar arbetar hos en internationell organisation. Kostnader för privata skolor betalas enligt nationellt tillämpade principer.

För utländska personer knutna till internationella organisationer utfärdas särskilda ID-kort. Åtminstone offentliga inrättningar, t.ex. bibliotek, godkänner ID-korten som legitimation.

Organisationerna får inte några bidrag eller andra förmåner från den federala regeringen som går utöver privilegierna angivna i avtalen. Det förekommer dock att visst stöd lämnas till organisationerna på regional nivå. Tidigare har bidrag även lämnats av den federala regeringen, vilket följande avsnitt om tillhandahållande av lokaler får belysa.

Lokaler m.m.

Det framhålls att den federala regeringen tenderar att vara allt mer restriktiv när det gäller olika former av bistånd för lokaler till organisationerna. Av principiella skäl vill man idag inte bidra till anskaffningen av organisationernas fastigheter. Man ger inte heller några förmånliga lån. En delstat eller en stad kan däremot skänka mark och lokaler till en organisation. Det kan också förekomma hyresavtal med förmånliga villkor.

Ett exempel som utredningen noterat tyder på att den federala inställningen i frågan tidigare varit mer frikostig. Den Internationella havsrättstribunalen har sitt högkvarter i Hamburg. År 1986 finansierade den federala regeringen tribunalens fastighet till 80 procent. Övriga 20 procent svarade staden Hamburg för. Samtidigt utfästes att mark och fastighet framgent skulle tillhandahållas tribunalen kostnadsfritt.⁴ Några år senare uppstod behovet av en ny

⁴ International Organization Premises Research, Host Country Policies – Austria Switzerland & Germany, The CICC (Hague) Secretariat, December 2004, s. 15.

lokal för tribunalen. Den nya fastigheten uppfördes av den tyska regeringen till en kostnad om 63 miljoner euro. Den invigdes år 2000. Även detta högkvarter tillhandahålls tribunalen kostnadsfritt.⁵

12.4 Österrike

Vårdlandspolitik och dess ekonomiska effekter⁶

I juli 2004 fanns det 31 internationella organisationer med säte i Wien. Österrike är mycket intresserat av att utveckla Wiens position som lokaliseringssort för ytterligare internationella organisationer.

Överlag bedöms närvaron av mellanstatliga organisationer ha en positiv effekt Wiens status som internationellt och diplomatiskt centrum. Den har en positiv effekt på fastighetsmarknaden, genererar ett ökat kulturutbyte och berikar hela det nationella utbildningsväsendet. Den skapar också fler affärsmöjligheter, inte minst i form av ”konferensturism”.

Under 2002 uppskattades de internationella organisationerna i Österrike omsätta närmare 4,5 miljarder SEK. Den direkta och indirekta konsumtionen av varor och tjänster till följd av organisationernas närvaro i Wien bedömdes uppgå till 6,84 miljarder årligen. Konsumtionen fördelas med 23 procent på diverse varor, 18 procent på byggnader och boende, 13 procent på juridik- och finansiella tjänster, 9 procent på hotell- och logi, 6 procent på resor, 5 procent på energi och 4 procent på övriga tjänster.

Av rapporten framgår att organisationerna och tjänstemännen har reducerad skattskyldighet eller är helt befriade ifrån mervärdesbeskattning. Trots detta uppgår statens inkomster i form av mervärdesskatt från de utländska tjänstemännen till 421 miljoner årligen.

⁵ Agreement between the International Tribunal for the Law of the Sea and the Government of the Federal Republic of Germany on the occupancy and use of the premises of the International Tribunal for the Law of the Sea in the free and Hanseatic City of Hamburg (additional Agreement in Accordance with Article 3 of the Headquarters agreement) den 18 oktober 2000, Berlin.

⁶ Informationen i det följande är hämtad från International Organization Premises Research, Host Country Policies – Austria Switzerland & Germany, The CICC (Hague) Secretariat, December 2004; The Financial Effects och International Organizations in Vienna, PriceWaterHouseCoopers, September 2003. (Ekonomiska data är i huvudsak hänförliga till år 2002).

Organisationerna har 4 800 anställda av, varav en fjärdedel från Österrike. Ungefär 8 500 arbetstillfällen är direkt eller indirekt resultatet av organisationernas närvaro. Detta motsvarar 0,3 % av den sammanlagda arbetsmarknaden i Österrike. Konferenserna som anordnades av organisationerna under 2002 skapade exempelvis 370 000 arbetsdagar det året. Detta motsvarar ca 1 027 svenska heltidsarbetstillfällen/år.

Lönerna för de anställda hos organisationerna är generellt högre än den österrikiska snittinkomsten. Av de utbetalade lönerna beräknades 1,17 miljarder konsumeras i landet årligen.

Överenskommelser – immunitet och privilegier

Huvudsakligen används två mallar för högkvartersavtal beroende på storleken på organisationen. Vissa frågor detaljregleras för att avtalet skall vara anpassat till respektive organisation. Mindre organisationer, med 10 – 20 anställda, är kopplade till det nationella systemet i högre grad än de anställda hos större organisationer. Detta gäller t.ex. anslutning till det nationella socialförsäkrings-systemet.

I överenskommelserna finns en klausul om ”mest gynnad organisation” (jfr Schweiz ovan). Syftet med denna klausul är att tillförsäkra att alla organisationer och deras anställda likabehandlas. Utgångspunkten är att den mest förmånliga överenskommelsen skall gälla.

Lokaler m.m.

Vienna International Centre (VIC) uppfördes av Österrike 1979. VIC är ca 180 000 kvm stort och inhyser ett flertal organisationer. Staden Wien och staten äger hälften vardera. Formellt har regeringen hyrt ut komplexet till FN och International Atomic Energy Centre (IAEA) för 1 schilling per år (f.n. cirka 0,07 euro) i 99 år.

I VIC tillhandahålls sammanträdesrum för internationella organisationer utan kostnad. I anslutning till VIC finns dessutom ett konferenscenter där organisationerna får hålla egna konferenser. Kostnaden för dessa står staten helt eller delvis för.

En fond har upprättats för underhållet av VIC. Fonden finansieras av Wien, staten och de organisationer som har sina högkvarter i VIC.

Organisationer som inte är inhysta i VIC betalar en symbolisk summa om en schilling per år i hyra för mark och lokaler. Fastigheterna som tillhandahålls är förvärvade och ägs av gemensamt av Wien och staten.

12.5 Montreal

Ett exempel på regional vårdlandspolitik är stiftelsen Montréal International, som är ett partnerskap mellan privata intressenter och offentliga organ (staden Montréal, Montréal Metropolitan Community, provinsen Québec och den kanadensiska regeringen). Stiftelsens avdelning för internationella organisationer söker främja lokalisering till Montreal och bedriver bl.a. aktiv resediplomati i detta syfte. Som en aktuell framgång redovisas att staden i konkurrens med Bryssel, Köpenhamn, Hong Kong, Nagoya och Torino kunnat dra till sig två världssekretariat för design. Stiftelsen håller kontakt med internationella organisationer i staden och söker på olika sätt pröva hur deras önskemål skall kunna tillgodoses.

13 En aktiv svensk världlandspolitik

13.1 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Sverige bör bedriva en aktiv världlandspolitik. Det skall inrättas en funktion som särskild samordnare med ansvar för löpande kontakter med de mellanstatliga organisationerna i Sverige, bevakning av lokaliseringsfrågor som kan aktualiseras i det internationella samarbetet, samt beredning av världlandsrelaterade initiativ inom och utom landet. En rad praktiska frågor som berörts i betänkandet kräver fortsatta överväganden och insatser. Ett särskilt uppdrag bör ges att belysa möjligheterna till regionala och lokala åtgärder för att förbättra betingelserna för internationella organisationer i Sverige.

Det finns goda skäl att välkomna det växande mellanstatliga samarbetet. I det moderna samhället finns många brännande frågor som inte med framgång kan tacklas enbart inom ramen för nationalstaterna utan som därutöver kräver samverkan över gränserna. Svenska myndigheter har i allt vidare utsträckning börjat lösa sina uppgifter i kontakt med förvaltningen i andra länder. Många av dessa relationer kanaliseras genom de nordiska och europeiska organen, och inte minst efter vårt inträde i EU har allt fler frågor kommit att hanteras genom nätverk och gemensamma organ inom unionen. Härtill kommer många former av samverkan i andra geografiska konstellationer.

Från svensk sida bör det ses som värdefullt att verksamheter av detta slag lokaliseras till Sverige eller, i den mån det handlar om nätverk, administreras från Sverige. Flera sammanhängande motiv kan anföras för detta:

- Ett första är *sambälls- och statsekonomiskt*. Det har i olika länder gjorts många försök att uppskatta de ekonomiska effekterna av mellanstatlig verksamhet, och även om dessa kalkyler är behäftade med breda latituder av osäkerhet råder det knappast någon tvekan om att balansen är positiv för de olika världländerna. Även om mellanstatliga aktiviteter åtnjuter befrielse från vissa skatter och en del av de anställdas inkomster spenderas i andra länder tillförs världlandet genom organisationerna ändå resurser från andra stater. I Genève, där ett stort antal internationella verksamheter pågår, uppskattas organisationernas verksamheter och de sekundära effekterna på kantonens ekonomi motsvara någon tiondel av den regionala bruttoinkomsten.
- Ett andra motiv skulle kunna beskrivas som *regionalpolitiskt*. Vid de försök som görs att bidra till regional utveckling genom olika former av ekonomisk specialisering ("kluster") är internationella komponenter av stort värde. Det råder t.ex. ingen tvekan om att det maritima universitet bidrar till Malmös ställning som sjöfartsstad.
- Båda dessa fördelar ter sig emellertid marginella i jämförelse ett annat mål som utredningen i brist på bättre namn väljer att kalla *internationaliseringspolitiskt*. Det är av många skäl önskvärt att Sverige utvecklar sin kapacitet att fungera som en attraktiv mötesplats och arbetsplats för högkvalificerade gränsöverskridande aktiviteter. Internationell social och kulturell kompetens håller på att bli allt viktigare komponenter i den nationella konkurrenskraften. Med tjänstesektorns växande tyngd i den globala ekonomin blir det därmed alltmer angeläget att inom landet stödja en internationell orientering i samhälle, kultur och näringsliv. Mellanstatliga organisationer har här mycket att tillföra. Världländer får också en särskild vikt i det samarbete som utvecklas över gränserna. Det finns mot den bakgrunden starka "främjandeskäl" att stimulera en fortsatt expansion av internationell verksamhet i Sverige.

Som påpekats i utredningen är omfattningen av den mellanstatliga verksamheten i Sverige än så länge blygsam, särskilt i relation till vårt mångsidiga internationella engagemang. Det borde emellertid finnas goda möjligheter att ta del i den förväntade fortsatta

expansionen på detta område. Utredningen förordar mot den bakgrunden en aktiv svensk världlandspolitik.

Utländska förebilder kan härvidlag ge viss inspiration, se kapitel 12. Varje försök att för svenskt vidkommande dra nytta av andra staters erfarenheter måste givetvis beakta skillnaderna i verksamhetens omfång. Länder som Belgien och Schweiz må vara ungefär jämstora med Sverige men är långt mer betydande centra för mellanstatlig samverkan. Inte desto mindre finns det enligt utredningens uppfattning en del att lära av världlandspolitiken i sådana länder. Utredningen vill förordar att regeringen tillsätter en *särskild samordnare för mellanstatliga organisationer i Sverige och för svensk världlandspolitik*, förslagsvis med ställning som ambassadör.

En sådan samordnare skulle ha flera olika uppgifter:

1. En viktig funktion som diskuterats närmare kapitel 11 skulle vara att hålla *löpande kontakt med de mellanstatliga organisationerna* i Sverige och vid behov ta initiativ till samordning i särskilda frågor med berörda departement och myndigheter.

Organisationernas kontakter med det svenska offentliga systemet är med nödvändighet vittförgrenade. Inom regeringskansliet är olika departement ansvariga för relationerna med mellanstatliga organisationer inom resp. verksamhetsområde. Vissa centrala funktioner ankommer på Protokollet inom UD. Organisationerna har därutöver kontakter med statliga myndigheter liksom med regionala och lokala förvaltningar. Dessa relationer kan inte centraliseras till någon "one stop shop", men det kan i många sammanhang finnas behov av konsultationer med olika svenska instanser för att söka lösningar på uppkommande problem av mer generell art. Inte minst handlar det om uppmärksamma situationer i vilka tillämpningen av svensk lagstiftning kan leda till svårigheter att uppfylla de förpliktelser som Sverige har iklätt sig genom avtal med andra länder. Samordnaren skulle i sådana sammanhang kunna fungera som "trouble shooter" och ta ansvar för lämplig koordinering.

2. En andra funktion skulle vara att i *kontakt med vissa icke-statliga organisationer* söka lösa problem som uppstått bl.a. för den här behandlade personkretsen. Många av de prak-

tiska svårigheter som påtalats för utredningen har samband med det svenska personnummersystemets vida användning i såväl myndighetskontakter som privata transaktioner. Utredningen har föreslagit att de anställda i mellanstatliga organisationer tilldelas personnummer, se avsnitt 3.2. I avvaktn på en sådan förändring och givet att personnummerproblemen drabbar en avsevärt vidare krets än de internationella organisationernas anställda finns det skäl att ta upp överläggningar med bl.a. bankväsendet, teleoperatörer och Sveriges kommuner och landsting.

3. En tredje uppgift vore att uppmärksamma den *regionala och lokala dimensionen*. Som exemplen Genève och Montreal visar finns det ett betydande utrymme för aktiva ansträngningar att göra särskilda orter och områden attraktiva för lokalisering av internationell verksamhet. I Sverige finns utöver Invest in Sweden Agency (ISA) även regionala organisationer för etablering i olika regioner, såsom Business Arena Stockholm, Business Region Göteborg och Malmö Näringsliv. Andra främjar kongresser och evenemang, såsom Stockholm Convention Bureau.

Hur en mer aktiv regional världlandspolitik skulle kunna utformas är på det här stadiet snarast en utredningsuppgift. Det naturliga samarbetsorganet för sådana insatser vore respektive länsstyrelse. De hittills etablerade internationella organisationerna finns huvudsakligen i Stockholmsområdet, men även Göteborg och Malmöregionen – som efter brons tillkomst blir allt mer sammanvävd med Köpenhamnsområdet – kan vara aktuella.

Utredningen föreslår att samordnaren ges i uppdrag att skissera ett förslag till regeringsuppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att utifrån ett generellt länsstyrelseperspektiv och i samråd med övriga storstads-län utreda vilka insatser som vore lämpliga för att förbättra villkoren för internationella organisationer. Utredningen har i denna fråga samrått med landshövdingen Mats Hellström.

4. En fjärde funktion skulle vara att svara för en *framåtriktad planering av svenska initiativ* för att främja Sveriges ställning som världland för mellanstatliga organisationer. Överväganden om nya och vidgade aktiviteter pågår inom många olika grenar av det internationella samarbetet. En

aktiv bevakning av sådana diskussioner och en beredning av eventuella svenska förslag och anbud förutsätter kontakter inte bara med olika delar av UD, utan också med andra delar av regeringskansliet och myndighetsvärlden. Frågor kring svenska anbud rörande lokalisering av mellanstatliga organisationer kan behöva övervägas i samråd med andra institutioner och organisationer med främjandeuppgifter.

Att forma en mer aktiv svensk värdlandspolitik är naturligtvis inte en uppgift för en enda person. Utredningen bedömer det emellertid som önskvärt att det skapas en funktion med uppgift att bevaka fältet och ta eller föreslå de initiativ som kan vara erforderliga för att underlätta de etablerade organisationernas arbete och för att göra Sverige mer attraktivt som värdland för internationell verksamhet. Större svenska anbud kräver självfallet beredning i särskild ordning.

Avslutningsvis finns det anledning att betona att de praktiska svårigheter som utlänningar möter i det svenska samhället och som påtalats för utredningen inte är begränsade till den snäva krets som arbetar inom de internationella organisationerna. Många av dessa problem träffar även diplomater som är ackrediterade i Sverige liksom den ännu större gruppen av utlänningar som mer eller mindre tillfälligt vistas i landet. Det samlade intrycket är att det svenska personnummersystemet har blivit en barriär som försvårar tillgången till tjänster som i andra länder är relativt lätt åtkomliga för utlänningar.

Lägger man här till välkända problem med köer och en i centrala områden svagt fungerande hyresmarknad framtonar bilden av ett samhälle som reser många praktiska hinder för utländska medborgare. En samlad översyn av dessa problem ter sig angelägen.

14 Ekonomiska och andra konsekvenser

14.1 Tilldelning av personnummer

Skatteverket håller för närvarande på att upprätta ett nytt folkbokföringssystem benämnt Projekt Folke. Tilldelning av personnummer för utländska personer med anknytning till internationella organisationer skulle utgöra en ny ärendetyp i detta system. Skatteverket uppskattar att kostnaden för framtagning av en ny ärendetyp, inklusive krav- och acceptanstest, uppgår till 2 550 000 kr (3 000 arbetstimmar x 850 kr).

Eftersom ett nytt folkbokföringssystem håller på att tas fram bör resurser redan vara tilldelade för utarbetandet av de ärenden som skall hanteras inom systemet. Aktuellt förslag bör därför kunna tas fram inom ramen för de anslag som ställts till förfogande för Projekt Folke.

14.2 Ökad anslutning till svensk socialförsäkring

Förslaget om ökad möjlighet till anslutning till svensk socialförsäkring kan medföra ökade intäkter i form av socialavgifter och allmän pensionsavgift i den mån det utnyttjas samtidigt som utgifter uppkommer i form av utgivna förmåner. Sammantaget får förslaget antas ha en synnerligen marginell statsfinansiell effekt.

14.3 Barnbidrag till anställdas familjemedlemmar

Någon exakt siffra på hur många fler familjemedlemmar som kommer att åtnjuta barnbidrag i och med förslaget att ändra överenskommelserna beträffande Världssjöfartsuniversitetet (WMU) och med Internationella institutet för demokrati och fria val (IDEA) är

svår att få fram. Med stor sannolikhet berör ändringen endast ett fåtal personer och har en mycket begränsad statsfinansiell effekt.

14.4 Skola för barn och ungdom

Utredningen ansluter till Skollagskommitténs förslag om att staten bör ersätta berörda kommuner för deras kostnader för skola och barnomsorg för barn/elever som kommer från länder utanför EU/EES-området. Utredningen har inte funnit skäl att frångå den uppskattning om två miljoner kronor som skollagskommittén har gjort (se SOU 2002:121 s. 749).

14.5 Utbildning i svenska för invandrare (sfi)

Sfi finansieras dels genom ett generellt statsbidrag, dels genom att bidrag till sfi ingår som en särskild del i det stöd som lämnas för flyktningmottagning. Aktuell personkrets får möjlighet till deltagande i den sfi som finansieras genom det generella statsbidraget till kommunerna.

De utländska anställda med familjemedlemmar uppgår under hösten 2005 till 217 personer. I beräkningsunderlaget ingår barn, samt personer från Danmark och Norge, vilka inte är berättigade till sfi. I kretsen kan även finnas vissa svenskar som tillhör denna kategori på grund av att de varit bosatta utomlands innan de började arbeta hos organisationerna. Många kan också redan idag härleda rätt till sfi med stöd av EG-rätten. Sammantaget är det alltså en liten krets som är nya presumtiva sfi-studerande. Hur stor andel av dessa personer som kommer att nyttja möjligheten till sfi kan endast uppskattas. Initialt kan det finnas ett uppdämt behov hos den befintliga personkretsen till svenskundervisning. Därefter kommer det sannolikt röra sig om ett fåtal personer per år i relation till personalomsättningen hos organisationerna. Övervägande delen av dem som berörs av förslaget är förmodligen bosatta i Stockholmsregionen. I Malmöregionen finns det normalt mellan 10–20 utländska tjänstemän med familjemedlemmar. Kommunerna som skall tillhandahålla undervisningen är alltså begränsade till antalet. De kommer sannolikt att drabbas av en ökad ekonomisk belastning. Förslaget bedöms ändå ha en så pass marginell ekonomisk effekt för kommunerna att sfi för dessa personer bör

kunna tillhandahållas inom ramen för nuvarande generella statsbidrag.

14.6 Särskild samordnare

Inom UD har länge funnits en viss överkapacitet i vad avser högt meriterade, hemmabaserade seniora diplomater. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att några större merkostnader knappast behöver vara förknippade med förslaget att förordna en samordnare för svensk värdlandspolitik, med ställning av ambassadör. Kringkostnader torde få beaktas i beräkningen av utrikesdepartementets ordinarie budget.

14.7 Övriga konsekvenser

De kortsiktiga statsfinansiella effekterna av utredningens förslag är mycket begränsade. Större kostnader kan emellertid förutses som resultat av den aktiva värdlandspolitik som utredningen förespråkar. Det kan t.ex. bli fråga om att bistå mellanstatliga organisationer med lokaler och andra faciliteter. Mot sådana utgifter skall emellertid vägas de samhällsekonomiska intäkter som kan antas följa av en vidgad mellanstatlig verksamhet i Sverige. De kalkyler avseende internationella organisationer värdlandseffekter som utförts i olika länder tyder alla på ett positivt samhällsekonomiskt utbyte, och detta redan innan mer immateriella effekter tagits i beaktande.

15 Författningsförslag

Föreslagna ändringar i avsnitten 15.1–15.4 kräver ändringar i respektive avtal mellan regeringen och organisationen.

15.1 Förslag till lag om ändring av avtalet med Östersjöstaternas råds sekretariat om immunitet och privilegier för sekretariatet (SÖ 1999:14)

I avtalet med Östersjöstaternas råds sekretariat om immunitet och privilegier för sekretariatet som trädde i kraft den 1 januari 1999 införs de ändringar som framgår av bilagan till denna lag.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Bilaga

Härigenom föreskrivs att avtalet med Östersjöstaternas råds sekretariat om immunitet och privilegier för sekretariatet (SÖ 1999:14) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Artikel 9

Tjänstemän vid sekretariatet som inte är svenska medborgare eller stadigvarande bosatta i Sverige omedelbart före anställningen vid sekretariatet skall åtnjuta:

a) Rätt att för personligt bruk utan tull och andra införselavgifter i en eller flera separata sändningar införa möbler och personliga tillhörigheter, inklusive ett motorfordon.

b) Undantag för egen del och för medlemmar av deras familjer som ingår i hushållet från invandringsrestriktioner.

c) Befrielse från inkomstskatt och sociala avgifter på lön och ersättning som utbetalas av sekretariatet.

c) *Befrielse från inkomstskatt.*

d) För samtliga tjänstemäns arbete vid sekretariatet åtnjuts befrielse från sociala avgifter på lön och ersättning som utbetalas av sekretariatet om inte annat beslutas enligt artikel 9 e) punkt 4.

e) 1. Organisationens tjänstemän och de familjemedlemmar som ingår i deras respektive hushåll skall omfattas av tillämpliga socialförsäkringar som organisationen skall svara för och skall vara undantagna från socialförsäkring som har införts genom svensk lag, inbegripet hälso- och sjukvård.

2. En tjänstemans familjemedlemmar skall dock ha rätt till svenska sociala trygghetsförmåner om dessa familjemedlemmar var bosatta i Sverige omedelbart före tjänstemannens anställning vid organisationen.

3. Bestämmelserna i punkt 1 i denna artikel skall inte gälla för inkomst från förvärvsverksamhet i Sverige vid sidan av organisationen.

4. Bestämmelserna i denna artikel punkt 1 och i artikel 9 d skall inte gälla avseende tjänste-

man och de familjemedlemmar som ingår i dennes hushåll då organisationen i samband med att tjänstemannen påbörjar sin anställning hos organisationen beslutar att tjänstemannen skall omfattas av varje socialförsäkringssystem som har införts genom svensk lag.

15.2 Förslag till lag om ändring av avtalet med Organisationen (Organisationen) för det globala nätverket för vattenfrågor om immunitet och privilegier för Organisationen och dess personal (SÖ 2002:72)

I avtalet med Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor om immunitet och privilegier för Organisationen och dess personal som trädde i kraft den 18 juni 2003 införs de ändringar som framgår av bilagan till denna lag.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Bilaga

Härigenom föreskrivs att avtalet med Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor om immunitet och privilegier för Organisationen och dess personal (SÖ 2002:72) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Artikel VI

1. Organisationens tjänstemän och de familjemedlemmar som ingår i deras respektive hushåll skall omfattas av tillämpliga socialförsäkringar som organisationen skall svara för och skall vara undantagna från varje socialförsäkrings-system som har införts genom svensk lag, inbegripet hälso- och sjukvård.

2. En tjänstemans familjemedlemmar skall dock ha rätt till svenska sociala trygghets-

1. Organisationens tjänstemän och de familjemedlemmar som ingår i deras respektive hushåll skall omfattas av tillämpliga socialförsäkringar som organisationen skall svara för och skall vara undantagna från varje socialförsäkrings-system som har införts genom svensk lag, inbegripet hälso- och sjukvård.

2. En tjänstemans familjemedlemmar skall dock ha rätt till svenska sociala trygghets-

förmåner om dessa familjemedlemmar var bosatta i Sverige omedelbart före tjänstemannens anställning vid organisationen.

3. Bestämmelserna i punkt 1 i denna artikel skall inte gälla för inkomst från förvärvsverksamhet i Sverige vid sidan av organisationen

förmåner om dessa familjemedlemmar var bosatta i Sverige omedelbart före tjänstemannens anställning vid organisationen.

3. Bestämmelserna i punkt 1 i denna artikel skall inte gälla för inkomst från förvärvsverksamhet i Sverige vid sidan av organisationen.

4. Bestämmelserna i denna artikel punkt 1 och i artikel II punkt 2 c skall inte gälla avseende tjänsteman och de familjemedlemmar som ingår i dennes hushåll då organisationen i samband med att tjänstemannen påbörjar sin anställning hos organisationen beslutar att tjänstemannen skall omfattas av varje socialförsäkringssystem som har införts genom svensk lag.

15.3 Förslag till lag om ändring av överenskommelsen med Internationella Institutet för demokrati och fria val (Institutet) om immunitet och privilegier för Institutet och dess personal (SÖ 1995:67)

I överenskommelsen med Internationella Institutet för demokrati och fria val om immunitet och privilegier för Institutet och dess personal som trädde i kraft den 22 december 1995 införs de ändringar som framgår av bilagan till denna lag.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Bilaga

Härigenom föreskrivs att överenskommelsen med Internationella Institutet för demokrati och fria val (Institutet) om immunitet och privilegier för Institutet och dess personal (SÖ 1995:67) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Artikel VI

Hälsovård och sociala förmåner

1. Tjänstemän i Institutet och familjemedlemmar som ingår i deras respektive hushåll skall omfattas av lämpliga socialförsäkringsarrangemang som ombesörjs av Institutet och de skall vara undantagna från varje socialförsäkringssystem som inrättats enligt svensk lag inklusive hälso- och sjukvård.

2. En tjänstemans familjemedlemmar skall dock ha rätt att åtnjuta andra svenska socialförsäkringsförmåner än

1. Tjänstemän i Institutet och familjemedlemmar som ingår i deras respektive hushåll skall omfattas av lämpliga socialförsäkringsarrangemang som ombesörjs av Institutet och de skall vara undantagna från varje socialförsäkringssystem som inrättats enligt svensk lag inklusive hälso- och sjukvård.

2. En tjänstemans familjemedlemmar skall dock ha rätt till svenska socialförsäkringsförmåner om dessa familje-

barnbidrag, om dessa familjemedlemmar var bosatta i Sverige omedelbart före tjänstemannens anställning vid Institutet.

3. Föreskrifterna i denna artikel VI gäller inte socialförsäkringsförmåner som hänförs till inkomst från verksamhet i Sverige utanför Institutet.

medlemmar var bosatta i Sverige omedelbart före tjänstemannens anställning vid Institutet.

3. Föreskrifterna i denna artikel VI gäller inte socialförsäkringsförmåner som hänförs till inkomst från verksamhet i Sverige utanför Institutet.

4. *Bestämmelserna i denna artikel punkt 1 och i artikel II punkt 2 c skall inte gälla avseende tjänsteman och de familjemedlemmar som ingår i dennes hushåll då organisationen i samband med att tjänstemannen påbörjar sin anställning hos organisationen beslutar att tjänstemannen skall omfattas av varje socialförsäkringssystem som har införts genom svensk lag.*

15.4 Förslag till lag om ändring av överenskommelsen med Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) angående världssjöfartsuniversitetet (SÖ 1983:48)

I överenskommelsen med Internationella sjöfartsorganisationen angående Världssjöfartsuniversitetet som trädde i kraft den 1 maj 1983 införs de ändringar som framgår av bilagan till denna lag.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Bilaga

Härigenom föreskrivs att överenskommelsen med Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) angående Världssjöfartsuniversitetet (SÖ 1983:48) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Del V

Finansiella bestämmelser

Artikel 14

1. Universitetstjänstemän och de familjemedlemmar som ingår i deras respektive hushåll skall omfattas av lämpliga socialförsäkringsarrangemang som ombesörjs av organisationen och de skall vara undantagna från varje socialförsäkringssystem som inrättats enligt svensk lag.

2. Utan hinder av paragraf 1 i denna artikel skall en tjänstemans familjemedlemmar vara berättigade till andra svenska socialförsäkringsförmåner än barnbidrag, om dessa familjemedlemmar var bosatta i Sverige omedelbart före tjänstemannens anställning vid universitetet.

2. Utan hinder av paragraf 1 i denna artikel skall en tjänstemans familjemedlemmar ha rätt till svenska socialförsäkringsförmåner om dessa familjemedlemmar var bosatta i Sverige omedelbart före tjänstemannens anställning vid universitetet.

3. Föreskrifterna i paragraf 1 i denna artikel gäller inte socialförsäkringsavgifter och socialförsäkringsförmåner som hänför sig till inkomst från arbete i Sverige utanför universitetet.

4. Föreskrifterna i paragraf 1 i denna artikel och paragraf 1 c i artikel 12 skall inte gälla avseende universitetstjänsteman och de familjemedlemmar som ingår i dennes hushåll då organisationen i samband med att tjänstemannen påbörjar sin anställning hos organisationen beslutar att tjänstemannen skall omfattas av varje socialförsäkringssystem som har införts genom svensk lag.

15.5 Förslag till lag om ändring av förordningen (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 § förordning (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Om det behövs för Utrikesdepartementets verksamhet, får registret även innehålla foto av den registrerade och uppgift om den registrerades

1. civilstånd samt familjesamhörighet med andra registrerade,
2. privatjänarens namn, födelsedatum och personnummer eller samordningsnummer,
3. pass, identitetskort, körkort och vapenlicens,
4. uppehålls- och arbetstillstånd,
5. visering och motsvarande intyg utfärdad av Utrikesdepartementet,
6. tidigare stationering,
7. fordonsinnehav, och
8. import av tull- och skattefria varor.

Registret får vidare innehålla uppgift om den registrerade är stadigvarande bosatt i Sverige, folkbokförd här eller är registrerad hos Försäkringskassan.

I registret får även ingå uppgift om beskickningars, konsulats eller organisationers import av tull- och skattefria varor.

Registret får vidare innehålla uppgift om den registrerade är stadigvarande bosatt i Sverige, folkbokförd här, *registrerad hos Försäkringskassan eller anmäld som tillhörig det svenska socialförsäkringssystemet.*

I registret får även ingå uppgift om beskickningars, konsulats eller organisationers import av tull- och skattefria varor.

Denna lag träder i kraft samtidigt med föreslagna ändringar i avsnitt 15.1–15.4.

15.6 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen att 2 a kap. 1 §, 2 b kap. 1 §, 3 kap. 1 §, 5 kap. 1 § och 13 kap. 6 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a kap.

1 §

Varje kommun svarar för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Verksamheterna kan också anordnas av enskilda.

Förskoleverksamheten avser barn som inte går i skolan.

Skolbarnsomsorgen avser barn till och med tolv års ålder som går i skolan.

Varje kommun svarar för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. *Med bosatt i Sverige skall jämföras barn som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.* Verksamheterna kan också anordnas av enskilda.

Förskoleverksamheten avser barn som inte går i skolan.

Skolbarnsomsorgen avser barn till och med tolv års ålder som går i skolan.

2 b kap.

1 §

För barn som är bosatta i Sverige skall den kommun där barnet stadigvarande vistas anvisa plats i förskoleklassen från och med höstterminen det år då barnet fyller sex år till dess att barnet skall börja fullgöra sin skolplikt. Förskoleklassen skall omfatta minst 525 timmar om året.

För barn som är bosatta i Sverige *samt barn som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall* skall den kommun där barnet stadigvarande vistas anvisa plats i förskoleklassen från och med höstterminen det år då barnet fyller sex år till dess att barnet skall börja fullgöra sin skolplikt. Förskoleklassen skall

omfatta minst 525 timmar om året.

3 kap.

1 §

Barn som är bosatta i landet har skolplikt enligt föreskrifterna i detta kapitel. Skolplikt gäller dock inte i fråga om barn, som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet skall gå i skola.

Skolplikten motsvaras av en rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

Skolplikten gäller inte för barn som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Dessa barn har dock samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn.

5 kap.

1 §

I detta kapitel ges föreskrifter om sådan utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom som är avsedd att påbörjas av ungdomar efter avslutad grundskoleutbildning eller motsvarande fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller tjugo år. Denna utbildning bildar gymnasieskolan.

I 13 § ges dessutom föreskrifter om mottagande i gymnasieskolan av vissa elever från särskolan.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller endast ungdomar som är bosatta i landet, om inte regeringen föreskriver annat.

Med bosatt i landet skall jämföras ungdomar som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

*Föreslagen lydelse enligt Föreslagen kompletterande lydelse
Ds 2005:33*

13 kap.

6 §

Rätt att delta i en kommuns sfi har följande personer från och med det andra kalenderhalvåret det år de fyller 18 år:

1. Den som är bosatt i kommunen och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Regeringen får föreskriva att också den som inte är bosatt i landet skall ha rätt att delta i sfi.

2. Finländska medborgare som stadigvarande arbetar i kommunen, men som är bosatta i Finland nära gränsen till Sverige och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.

3. Den som på grund av anknytning till en internationell organisation omfattas av bestämmelserna i 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Undantag från vad som gäller enligt första stycket finns i 6 a och 7 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

15.7 Förslag till lag om ändring av folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen att 18 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Personnumret innehåller födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra.

För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Även för den som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Personnumret innehåller födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra.

Födelsetiden anges med sex siffror, två för året, två för månaden och två för dagen i nu nämnd ordning. Födelsenumret består av tre siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor. Mellan födelsetiden och födelsenumret sätts ett bindestreck som byts mot ett plustecken det år en person fyller 100 år.

Om det inte är obehövt skall födelsetiden i personnumret lagras med åtta siffror i register som förs med hjälp av automatisk databehandling; fyra för året, två för månaden och två för dagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

15.8 Kompletterande förslag till förslaget om vuxen- utbildningslag

Härigenom föreskrivs i fråga om förslaget till vuxen-
utbildningslag att 10 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

*Föreslagen lydelse enligt Föreslagen kompletterande lydelse
Ds 2005:33*

10 kap.

1 §

Med bosatt i landet avses i denna lag den som skall vara
folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Som bosatta i landet anses vid tillämpningen av denna lag även de
som inte är folkbokförda här men som har rätt till verksamhet
enligt denna lag till följd av EG-rätten, avtalet om Europeiska
ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan
Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och
Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer.

*Som bosatta i landet anses vid
tillämpningen av sjunde kapitlet
denna lag även de som på grund
av anknytning till en interna-
tionell organisation omfattas av
bestämmelserna i 4 § lagen
(1976:661) om immunitet och
privilegier i vissa fall.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

16 Författningskommentarer

Utförliga redogörelser för innehållet och tillämpningen av författningarna framgår av respektive kapitel.

Särskilt yttrande

av experten Eivy Häggström

Enligt utredningsdirektivet skall utredaren särskilt analysera den nuvarande situationen för de anställda i organisationerna, för- och nackdelar av deras anslutning till svenska socialförsäkringssystemet och den därmed sammanhängande skyldigheten för organisationen att betala socialavgifter, inklusive deras pensionsrättigheter samt anslutning till arbetslöshetsförsäkringen.

Jag delar utredarens uppfattning att arbetslöshetsförsäkringen inte är en socialförsäkring när det gäller ersättningen. Ser man till finansieringen ingår dock arbetslöshetsförsäkringen i socialavgifterna i form av arbetsmarknadsavgift. Arbetsmarknadsavgiften används till finansiering av hela grundbeloppet och till ca 90 procent av ersättningen i den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen. Återstående ca 10 procent utgörs av finansieringsavgift från arbetslöshetskassorna, ytterst medlemsavgifter från dem som är medlemmar i någon kassa.

Mot denna bakgrund finner jag det logiskt att i det fall arbetsgivaren befrias från svenska socialavgifter, inklusive arbetsmarknadsavgift, blir arbetstagaren inte berättigad till svensk arbetslöshetsersättning i form av grundbelopp respektive inkomstrelaterad ersättning.

I avtalen med de olika organisationerna bör därför läggas till att i de fall arbetsgivaren befrias från svenska socialavgifter är arbetstagaren inte berättigad till svenska socialförsäkringsförmåner eller arbetslöshetsersättning.

Denna modell medför också en ändring i 3 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Kommittédirektiv



Översyn av internationella organisationers ställning i Sverige

Dir.
2005:43

Beslut vid regeringssammanträde den 14 april 2005

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av den rättsliga ställningen för de internationella mellanstatliga organisationer som har sitt säte i Sverige.

Utredningen skall ske i två faser varav den första skall omfatta vissa aktuella frågor som särskilt berör anställda vid organisationerna. Den andra fasen skall avse övriga frågor inbegripet förutsättningarna att öka Sveriges attraktionskraft som värdland för internationella organ. I bägge fallen skall utredaren lägga fram förslag till lösningar.

Utredarens huvuduppgifter är att

- analysera de avtal Sverige ingått med de internationella mellanstatliga organisationer som har sitt säte i Sverige,
- granska utformningen av den lagstiftning som är en följd av dessa avtal samt närmare analysera de frågor som uppkommit beträffande tillämpningen av denna i förhållande till avtalen,
- analysera situationen för de anställda i organisationerna samt i synnerhet om dessa skall vara anslutna till det svenska socialförsäkringssystemet inklusive pensionsrättigheter och till arbetslöshetsförsäkringen samt lämna förslag till lösningar på problem som identifierats med anknytning till svensk arbetsrätt,
- genomföra en jämförande studie av ett väl avgränsat och representativt antal länder, när det gäller hur motsvarande frågor lösts där samt
- lämna förslag till modellavtal innehållande standardformuleringar för framtida avtal med internationella organisationer som kan vilja etablera sig i Sverige.
- Utredaren skall även lämna förslag på de författningsändringar han/hon finner nödvändiga.

I arbetet skall folkrättsliga och EU- rättsliga aspekter beaktas.

Utredningsarbetet skall redovisas i den första fasen senast den 31 oktober 2005 och i sin helhet senast den 28 februari 2006.

Behov av översyn

Bland internationella organisationer och andra samarbetsorgan med säte i Sverige kan nämnas Global Water Partnership Organisation (GWPO), International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) och Council of the Baltic Sea States (CBSS). Deras ställning regleras i s.k. värdlandsavtal eller högkvarteravtal. Andra organisationer, som tillhör FN-systemet eller etablerat sig inom ramen för EU, har sin ställning i Sverige reglerad genom särskilda konventioner, avtal eller protokoll.

Tre organisationer med värdlandsavtal har uppmärksammat regeringen på problem med tillämpningen av sina respektive avtal. Det rör ofta svenska och andra länders medborgares ställning i förhållande till svensk arbetsrättslig lagstiftning. För svenska och andra länders medborgare saknas en enhetlig linje och skilda lösningar har valts i olika värdlandsavtal. Detta försvårar tolkning och tillämpning i de enskilda fallen för berörda rättstillämpande organ.

I ett fall har fråga också rests beträffande partställningen, närmare bestämt den principiella frågan om relationen mellan organisationen i fråga och svenska myndigheter jämfört med värdlandsavtalets bestämmelse att Utrikesdepartementet representerar Sverige i förhållande till organisationen.

Organisationerna jämför olika lösningar sinsemellan och har framfört skilda önskemål om lösningar på just deras problem i form av förslag till ändringar i avtalen. Varje avtalsändring torde också kräva ändring av svensk lag.

Som exempel på en fråga kan nämnas huruvida svenska och andra länders medborgare anställda vid internationella organisationer i Sverige skall omfattas av det svenska socialförsäkrings-systemet eller inte. En annan fråga är om de omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Ytterligare en fråga är huruvida socialavgifter skall erläggas av den internationella organisationen. Socialavgifter skall nämligen betalas för personer som omfattas av svensk socialförsäkring, för att finansiera socialförsäkringsförmånerna som arbetet ger rätt till.

Enligt några värdlandsavtal påverkas även vissa rättigheter för anhöriga.

En ytterligare fråga som ställts är hur värdlandsavtalets bestämmelser om immunitet och privilegier inkorporerats i svensk lagstiftning samt det behov av immunitet som t.ex. IDEA anser sig behöva internationellt.

Ovanstående frågor kan ha uppmärksammats även av andra organisationer, vilket kan påverka Sveriges attraktionskraft som värdland för nya organisationer i förhållande till andra presumtiva värdländer.

Mot ovanstående bakgrund finns ett behov av en snar granskning av dessa frågor och att förslag till lösningar övervägs. En översyn av värdlandsavtalen skulle kunna ligga till grund för omförhandling av redan ingångna avtal och eventuellt andra kompletterande åtgärder. En sådan översyn skulle dessutom tjäna som mönster för eventuella framtida avtal, så att förutsättningarna för Sverige som värdland för internationella organisationer därmed också förbättras.

Uppdraget

Utredaren skall analysera de avtal Sverige ingått med de internationella mellanstatliga organisationer och samarbetsorgan som har sitt säte i Sverige och men också relationen mellan sådana organisationer och svenska myndigheter. Utredaren skall särskilt uppmärksamma de olika internationella organisationernas verksamhet och behov. Även frågan om organisationernas finansiella och administrativa förutsättningar skall beaktas.

Utredaren skall vidare analysera den nuvarande utformningen av den lagstiftning som är en följd av dessa avtal samt närmare granska de frågor som aktualiserats beträffande tillämpningen av denna i förhållande till nyssnämnda avtal. I det sammanhanget skall utredaren

- särskilt analysera den nuvarande situationen för de anställda i organisationerna,
- granska för- och nackdelar av deras anslutning till svenska socialförsäkringssystemet och den därmed sammanhängande skyldigheten för organisationen att betala socialavgifter, inklusive deras pensionsrättigheter samt anslutning till arbetslöshetsförsäkringen;

- lämna förslag till lösningar, vilket även kan innefatta andra frågor med anknytning till svensk arbetsrätt som utredaren identifierat. Utredningen omfattar dock inte frågan om beskattningen av de anställdas löner och ersättningar från organisationen.
- Vidare skall utredaren göra en jämförande studie av ett väl avgränsat och representativt antal stater när det gäller hur motsvarande frågor lösts där.
- Utredaren skall föreslå ett modellavtal innehållande standardformuleringar. Detta skall kunna ligga till grund både för eventuella förslag till omförhandling av redan ingångna avtal och tjäna som vägledning för framtida avtal med internationella mellanstatliga organisationer i syfte att underlätta för dessa att etablera sig i vårt land.
- Utredaren skall även i övrigt lämna förslag på hur Sveriges förmåga att stå som värdland för internationella organisationer skulle kunna förbättras. Samråd med myndigheter och organisationer vars uppgift är att attrahera utländska investeringar till Sverige bör ske i detta sammanhang.

I detta arbete skall folkrättsliga samt EU-rättsliga aspekter beaktas liksom Sveriges åtaganden i förhållande till övriga medlemsstater i respektive organisation angående tillämpningen av regler om immunitet och privilegier utifrån de enskilda organisationernas särskilda behov. I detta sammanhang skall även ansvarsfördelningen mellan organisationen och svenska myndigheter beträffande säkerheten av den fastighet eller lokal som upplåtits för ändamålet granskas. Ifall oklarheter uppmärksammas skall förslag lämnas på hur dessa kan rättas till.

Det kan finnas också andra aspekter på ovanstående uppdrag som aktualiseras under utredningens gång och kräver belysning. Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag som anses nödvändiga. Innan utredaren framför sådana förslag skall samråd ske med berörda myndigheter.

Utredaren skall lämna förslag på de författningsändringar han/hon finner nödvändiga.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar skall göras i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas i två delar.

Den första delen, som avser situationen för de anställda i organisationerna, skall redovisas senast den 31 oktober 2005.

Den andra delen, som skall omfatta uppdraget i sin helhet inklusive den första delen, skall redovisas senast den 28 februari 2006.

(Utrikesdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Omprövning av medborgarskap. [2]
- Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
- Ny häkteslag. [17]
- Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
- Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
- En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]

Utrikesdepartementet

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]
- Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]

Försvarsdepartementet

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]
- Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

Socialdepartementet

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]
- Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]

Finansdepartementet

- Kontroll av varor vid inre gräns. [9]
- Spel i en föränderlig värld. [11]
- Tonnageskatt. [20]
- Nya skatteregler för idrotten. [23]

Utbildnings- och kulturdepartementet

- Skola & Samhälle. [1]
- Studieavgifter i högskolan. [7]
- Mångfald och räckvidd. [8]
- Ett förnyat programkontor. [10]

Jordbruksdepartementet

- Djurskydd vid hästavel. [13]
- Samernas sedvanemarkeringar. [14]

Näringsdepartementet

- Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. [3]
- Svenska partnerskap – en översikt.
Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. [4]
- Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning.
Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. [5]
- Arbetslivsresurs.
Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. [25]