



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Olivia Myrén

Socialförsäkringstillhörighet under och efter COVID-19

En studie av de tillfälliga bestämmelserna inom Öresundsregionen

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: VT23

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
1 INLEDNING.....	3
1.1 Introduktion	3
1.2 Syfte och frågeställning	4
1.3 Avgränsningar och terminologi.....	4
1.4 Metod.....	5
1.5 Material.....	7
1.6 Forskningsläge.....	7
1.7 Disposition.....	8
2 SYSTEM FÖR SOCIAL TRYGGHET	9
2.1 Sverige	9
2.2 Danmark.....	10
2.3 Jämförande sammanfattning.....	12
3 GRUNDLÄGGANDE LAGVALSYSTEM	13
3.1 EU	13
3.1.1 Omfattning.....	14
3.1.2 Huvudregel vid lagval	15
3.1.3 Undantag vid lagval.....	16
3.2 Bilateral överenskommelser	18
3.2.1 Nordiska konventionen om social trygghet.....	18
3.2.2 Öresundsöverenskommelsen	18
4 TILLFÄLLIGA ÅTGÄRDER.....	20
4.1 EU	20
4.1.1 COVID-19	20
4.1.2 Efter force majeure	22
4.2 Öresundsregionen	24
5 ANALYS.....	25
5.1 Likheter och skillnader mellan lagvalsbestämmelserna.....	25

5.2	Fördelar och nackdelar utifrån syfte	26
5.3	Fördelar och nackdelar utifrån tillskrivet syfte	27
5.4	Avslutande ord	29
BILAGA	30
KÄLLFÖRTECKNING	32

Summary

The collaboration between Sweden and Denmark can be found in many legal areas and have a long-standing tradition. However, it is not without its flaws, given the two distinct legal systems that, despite their many similarities, also contain significant differences. Cross-border objectives, such as a common labor market, falter when bureaucracy fails to keep up with the times, as is the case with social security coverage and the possibility of remote work. The trend of flexible workplaces was greatly enhanced during the COVID-19 pandemic, when swift solutions were implemented to facilitate intergovernmental coordination during uncertain times. This essay examines whether these temporary measures can serve as a solution to the otherwise rigid system that determines social security affiliation within the European Union today, particularly in the Öresund region.

Sammanfattning

Samarbetet mellan Sverige och Danmark återfinns inom många rättsområden och har gamla anor. Trots detta är det inte ett helt enkelt partnerskap, med två skilda rättsordningar som trots sina många likheter även innehåller betydande skillnader. Gränsöverskridande målsättningar, såsom en gemensam arbetsmarknad, faller platt när byråkratin inte följer samtiden, i detta fall när det kommer till socialförsäkringstillhörighet och möjligheten att arbeta hemifrån. Trenden av en flexibel arbetsplats ökade inte minst under COVID-19 pandemin, när snabba lösningar fick komma på plats för att underlätta den mellanstatliga samordningen i en osäker tid. I denna uppsats utreds huruvida dessa tillfälliga åtgärder kan vara lösningen på det annars stelbenta system som avgör socialförsäkringstillhörigheten inom Europeiska unionen idag, och inte minst inom Öresundsregionen.

1 Inledning

1.1 Introduktion

Öresundsregionen och det svensk-danska samarbetet karaktäriseras för många av den fysisk gestalten av Öresundsbron. Med 16 500 personer som arbetspendlar mellan länderna bara i Öresundsregionen är det ett uppenbart centrum för meningsfullt utbyte.¹

Samtidigt är det inte ett problemfritt samarbete, med två länders skilda rättsordningar och en arbetsmarknad i ständig rörelse på såväl nationell som global nivå. Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, det vill säga nordiska parlamentens respektive regeringarnas samarbetsorgan, är några av aktörerna som har lyft problematiken kring socialförsäkringstillhörigheter i Öresundsregionen.² De socialavgifter som arbetsgivare behöver betala på anställdas löner skiljer sig stort mellan länderna, vilket gör att det finns en risk för att arbetsgivare vid anställning väger in var arbetstagaren kommer att vara försäkrad vid en kommande anställning. Framför allt riskerar svenska arbetstagare att bortprioriteras av danska arbetsgivare.³ Nordiska ministerrådets expertgrupp har föreslagit en lösning i form av en bilateral överenskommelse, men inget avtal har träffats under de tiotal år som problemet observerats.⁴

I början av 2021, ett år in i COVID-19 pandemin, uppgavs 44 % av arbetstagare inom EU arbeta hemifrån och även om siffran sjunkit uttrycker de flesta en vilja om att arbeta hemifrån i någon utsträckning.⁵ Under omställningen till distansarbete vidtogs tillfälliga åtgärder inom EU för att öka förutsägbarheten gällande arbetstagare vars tillhörighet annars riskerade att skifta på grund av den ändrade arbetssituationen. På grund av åtgärdernas effektivitet har dessa förlängts och gäller till viss del i skrivande stund, och därför har de

¹ Se Region Skåne, *Pendling Öresund 1997–2020*.

² Se Norden.org, *Skillnader i nivåer på ländernas arbetsgivaravgifter*.

³ Se Nordiska ministerrådet, *Gränshinder i Norden på social- och arbetsmarknadsområdet* sida 34.

⁴ Se Norden.org, *Skillnader i nivåer på ländernas arbetsgivaravgifter*.

⁵ Se Eurofound, *Working during COVID-19*.

fått exemplifiera ett modernt alternativ till det nuvarande, grundläggande, lagvals-systemet.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att undersöka de tillfälliga bestämmelser som tillkom under COVID-19 gällande socialförsäkringstillhörighet som var och i vissa fall fortfarande är relevanta för gränspendlare i Öresundsregionen. Bestämmelserna kommer analyseras utifrån arbetstagarnas och arbetsgivarnas perspektiv men även utifrån det svensk-danska samarbetet.

Följande frågeställningar kommer besvaras:

1. Hur skiljer sig de tillfälliga bestämmelserna om socialförsäkringstillhörighet ifrån de permanenta lagvalsreglerna på EU-nivå respektive bilateralt mellan Sverige och Danmark?
2. Vilka fördelar och nackdelar finns med de tillfälliga bestämmelserna för Öresundsregionen utifrån bestämmelsernas tilltänkta syfte?
3. Vilka fördelar och nackdelar finns med de tillfälliga bestämmelserna för Öresundsregionen utifrån ett syfte att understödja arbete hemifrån?

1.3 Avgränsningar och terminologi

Socialförsäkringssystemet i såväl Sverige som Danmark hänger samman med respektive lands skattesystem och andra uppsatser på området berör ofta båda delarna. För att kunna gå mer djupgående inom uppsatsens område kommer eventuella konsekvenser och samband med skatter bortses ifrån, då de inte är beroende av varandra även om det finns ett starkt samband.

När en arbetstagare inkluderas i ett lands socialförsäkringssystem innebär det inte bara att socialavgifter ska betalas till det landet, utan också att personen

i fråga får tillgång till de rättigheter som landets system erbjuder. Att medlemsländerna medger olika rättigheter är inte något som kommer att diskuteras eller att tas hänsyn till.

Uttrycket ”arbets hemifrån” används som ett uttryck för när en arbetstagare utför sitt arbete på annan plats än arbetsgivarens lokaler och behöver inte nödvändigtvis vara i den faktiska bostaden. När gränsarbetare diskuteras i denna uppsats kan läsaren anta att boplaten är i ett annat land än där personen har anställning. Boplaten är det land dit personen återvänder åtminstone en gång i veckan, en definition som bygger på relevanta delar av unionsrätten.⁶ Vad det är för typ av arbete är oväsentligt för uppsatsen, men säsongsarbetare och korttidsarbetare har uteslutits, likaså sjömän, då särskilda regler gäller för dessa grupper.⁷ Detsamma gäller offentligt anställda som omfattas av ett särskilt system inom unionsrätten som inte kommer att behandlas inom ramen för uppsatsen.⁸ Begreppet ”arbetstagare” i denna uppsats förutsätter att personen innehar EU-medborgarskap, varför tredjelandsmedborgare har uteslutits inom ramen för uppsatsen.

1.4 Metod

I uppsatsen tillämpas huvudsakligen rättsdogmatisk metod, med inslag av såväl EU-rättslig som komparativ metod. Detta innebär att stora delar av underlaget består av allmänt erkända rättskällor, inom såväl svensk som dansk rättsordning, samtidigt som de EU-rättsliga källorna hanteras enligt de tillvägagångssätt som bygger på berörda EU-rättsliga principer.⁹

Vidare innebär den rättsdogmatiska metoden att det som undersöks är det rättsliga systemet, inte hur dessa system de facto tillämpas i praktiken.¹⁰ Det

⁶ Jämför Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen artikel 1.

⁷ Se förordning 883/2004 artikel 11.4.

⁸ Se förordning 883/2004 artikel 49.

⁹ Se Reichel, *Juridisk metodlära* sida 109.

¹⁰ Se Kleinman, *Juridisk metodlära* sida 24.

har därtill diskuterats i litteraturen huruvida rättsdogmatisk metod kan innefatta en kritisk analys, eller om det ska utgöra en brottsanalytisk metod.¹¹ Uppsatsens kritiska diskussion görs främst med syftet att belysa systemets uppbyggnad och sammanhang, varför jag anser den falla inom rättsdogmatikens syfte och ramar.

Gällande EU-rättsligt material tolkas det i regel ändamålsenligt genom uppsatsen så långt det går utifrån utredningens primär- och sekundärkällor. Det är den metod som EU-domstolen är mest känd för när en bokstavstolkning leder till otillfredsställande resultat.¹² Vid tolkning ska även vissa allmänna rättsprinciper beaktas, inom detta område har särskilt proportionalitetsprincipen och likabehandlingsprincipen varit aktuella.¹³

Slutligen används den komparativa metoden främst för att besvara de jämförande frågeställningarna, samt belysa de skillnader som till stor del ligger till grund för ämnesområdets problematik, nämligen skillnaden mellan ländernas respektive socialförsäkringssystem. Jämförelsen mellan länderna i Öresundsregionen tar förhållandevis liten plats, men är ett kärnfullt inslag då den visar på skillnaderna i två rättsordningar som annars ter sig förhållandevis lika och olikhet kan få stora konsekvenser på individnivå.

I övrigt används den komparativa metoden vid jämförelse mellan det grundläggande lagvalssystem och de tillfälliga regler som till viss del fortfarande gäller i skrivande stund. I enlighet med metodens arbetssätt jämförs såväl systemens generella drag, som bestämmelser på mer detaljerad nivå samt metodval för att uppnå respektive syfte och till viss del utfallen för uppsatsens personkrets.¹⁴ Sammantaget präglas analysen i fråga av respektive systems kontext och syftar till att ligga till grund för att besvara senare frågeställningar.

¹¹ Jämför Kleinman, *Juridisk Metodlära* sida 24; Jfr Jareborg, *Rättsdogmatik som vetenskap*.

¹² Se Hettne, *EU-rättslig metod* sida 168.

¹³ Se *ibid.* sida 164.

¹⁴ Se Bogdan, *Concise Introduction to Comparative Law* sida 5 f..

1.5 Material

Stora delar av underlaget för uppsatsen är erkända enligt den traditionella normhierarkin och för unionen vad som kan anses vara primärkällor. Samtidigt när det gäller framför allt avsnittet om de tillfälliga bestämmelserna baseras stora delar av materialet på överenskommelser och beslut som inte kan tillerkännas samma status. Trots detta kan källorna fortfarande i teorin inneha normerande verkan.¹⁵

Gällande de riktlinjer som presenteras i kapitel 4 bör läsaren vara uppmärksam på att de inte är bindande för medlemsstaterna. Vissa meddelanden har publicerats i Europeiska unionens officiella tidning, medan andra har inhämtats digitalt från EU:s officiella hemsida under sektionen för Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen.

Vid undersökningen av det danska socialförsäkringssystemet har en beräkning av bidragsunderlag till Arbejdsmarkedets Erhvervs sikring samt arbejdsskadeafgift tagits från den officiella hemsidan för flera danska förvaltningsmyndigheter, då offentligt tryck inte funnits att tillgå. Hemsidan sköts av Erhvervsstyrelsen och sidan har uppdaterats nyligen, varför den har ansetts nog tillförlitlig för ändamålet.

Undersökning av den bilaterala överenskommelsen mellan Sverige och Danmark som företogs i början COVID-19 stödjer sig till stor del på mailkorrespondens med Försäkringskassans avdelning för gemensamma försäkringsfrågor, se bilagan. Trots att detta är att betrakta om en andrahandskälla bör informationen från den svenska myndigheten inte betraktas som annat än tillförlitlig.

1.6 Forskningsläge

I skrivande stund håller rättsområdet fortfarande på att ställas om från de tillfälliga bestämmelserna och det finns ingen praxis på området. Tidigare undersökningar har visat att många arbetstagare inom EU önskar arbeta hemifrån

¹⁵ Se Reichel, *Juridisk metodlära* sida 128.

även efter pandemin, men det finns ingen forskning kring hur samordningen av de nationella socialförsäkringssystemen kan påverka möjligheten att arbeta hemifrån efter COVID-19.¹⁶

Professor Katia Cejje vid Uppsala universitet har i en artikel uttalat sig om hennes syn på hur det grundläggande systemet står sig i förhållande till den ökande trenden av arbete på andra platser än i landet där arbetstagaren bor.¹⁷ Hennes slutsats var bland annat att dagens regler är svårtillämpliga i en kontext där arbetstagaren inte arbetar i samma land som där arbetsgivaren är verksam och poängterade att förenklingsregler behöver introduceras.¹⁸

1.7 Disposition

Inledningsvis, i kapitel ”System för social trygghet” ges en grundläggande redogörelse för och en inblick i hur socialförsäkringen finansieras i Sverige respektive Danmark. Efterföljande kapitel, ”Grundläggande lagvalssystem” och ”Tillfälliga åtgärder”, berör det reglerna om lagval som avgör vilket socialt trygghetssystem som en arbetstagare tillhör, först på EU-nivå därefter de bilaterala överenskommelser som finns mellan Sverige och Danmark. Avslutningsvis besvaras uppsatsens frågeställningar i kapitlet ”Analys”.

¹⁶ Se Eurofound, *Living working and COVID-19 data*.

¹⁷ Se Cejje, *Gränsöverskridande arbete – inkomstskatte- och socialförsäkringsrättsliga erfarenheter från pandemin och utmaningar inför det nya ”normala”*.

¹⁸ Se *ibid* sida 29.

2 System för social trygghet

2.1 Sverige

I Sverige finansieras stora delar av den svenska socialförsäkringen i sin helhet av arbetsgivaravgifter samt egenavgifter.¹⁹ I regel ska den som utger avgiftspliktig ersättning också betala arbetsgivaravgifter när arbete sker i landet, då den anställde är socialförsäkrad i landet.²⁰ Arbetstagare kan också omfattas av den svenska socialförsäkringen enligt unionsrätten eller annan internationell överenskommelse.²¹ Anspråk till följd av att personen är försäkrad enligt svensk lag kan även inskränkas av unionsrätten och avtal som ingåtts med andra stater.²² Exempel på sådant avtal kommer redogöras för senare, i relation till Danmark.

Arbetsgivaravgiften består av flera poster vars nivåer anges i socialavgiftslagen 2 kapitel 26 §, se tabellen nedan. Var avgift finansierar olika delar av de förmåner som socialförsäkringstagare får ta del av enligt fördelningen som stadgas i *lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter*. För arbetsgivare med fast driftställe i Sverige betalas även en allmän löneavgift i samband med arbetsgivaravgiften. Den undantas dock för utländska arbetsgivare utan fast driftställe och är inte en del av finansieringen av det sociala trygghetssystemet.²³

Sjukförsäkringsavgift	3,55 %
Föräldraförsäkringsavgift	2,60 %
Ålderspensionsavgift	10,21 %
Efterlevandepensionsavgift	0,60 %
Arbetsmarknadsavgift	2,64 %
Arbetsskadeavgift	0,20 %
Totalt	19,8 %

¹⁹ Se socialavgiftslagen (2000:980) 1 kap. 2 §.

²⁰ Se ibid. 2 kap 1 §.

²¹ Se ibid. 2 kap 4 §.

²² Se ibid. 1 kap. 3 §.

²³ Se Prop. 1994/95:122 sida 18.

2.2 Danmark

Arbetsgivaren ska betala flera olika poster, som består av fasta avgifter som i vissa fall påverkas av exempelvis bransch eller anställningens omfattning. Följande avsnitt innehåller en redogörelse för relevanta faktorer kopplat till respektive bidrag, och om ingen närmare redogörelse görs för posten innebär detta att avgiften är samma för alla anställningar som är relevanta för undersökningen.

Arbejdsmarkedets Tillægspension, även kallat ATP, betalas av både arbetsgivaren och arbetstagaren och går till arbetstagarens framtida pension.²⁴ Avgiften beror på hur många arbetstimmar den anställda arbetar och arbetsgivare 2023 betalar 189,35 DKK per månad per heltidsanställd.²⁵

Bidrag till Arbejdsmarkedets Erhvervssikring och arbejdsskadeafgift finansierar ersättningar för sjukdoms- och arbetsrelaterade skador.²⁶ Arbetstagaren betalar in hela beloppen och avgifterna beror på vilken bransch som arbetet utförs inom.²⁷ Den lägsta nivån inom den privata sektorn 2023 var vatten- och energiförsörjning där totalen av bidragen uppgick till 282 DKK per år och den högsta var hantverk exklusive VVS-arbetare och elektriker där arbetsgivarna betalar 1774 DKK årligen.²⁸

Finansieringsbidrag är ett samlingsnamn på olika mindre avgifter som finansierar bland annat arbetslöshetsersättning och sjukpenning.²⁹

²⁴ Se *Bekendtgørelse af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.* 85 c §.

²⁵ Jämför *Bekendtgørelse af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.* 85 b §; Se *Bekendtgørelse om fastsættelse af bidrag for 2023 fra private arbejdsgivere til finansiering af ATP-bidraget for modtagere af forskellige arbejdsmarkedsydelse*, 1 §.

²⁶ Se *Bekendtgørelse af lov om den selvejende institution Arbejdsmarkedets Erhvervssikring* 3 §.

²⁷ Se *Bekendtgørelse af lov om arbejdsskadesikring* 48 §.

²⁸ Se *Virk.dk, Arbejdsmarkedets Erhvervssikring – Sats for 2023*.

²⁹ Se *Bekendtgørelse om beregning af finansieringsbidrag* 1 §.

Arbetsgivaren betalar in bidrag till barselfonden, såvida de inte betalar in till en annan godkänd föräldraledighetskassa.³⁰ Bidragets storlek beror på ATP-bidraget som arbetsgivaren ska betala, se ovan.³¹

Arbidsmarkedsbidraget, även kallat AM-bidraget, är förknippat med socialförsäkringen eftersom det tidigare var ett riktat bidrag som till viss del infördes för att offentliggöra finansieringen av offentliga arbetsrelaterade åtgärder.³² I dagsläget är det en allmän inkomstskatt som ska betalas av arbetstägaren oavsett om denne täcks av det danska socialförsäkringssystemet eller inte och är därför egentligen inte relevant i detta sammanhang.³³

Arbidsmarkeds Tillægspension	2272,2 DKK ³⁴
Arbidsmarkeds Erhvervssikring samt arbejdsskadeafgift	282 – 1774 DKK ³⁵
Finansieringsbidrag	493 DKK ³⁶
Barselsfond	1 350 DKK ³⁷
Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag ³⁸	3213 DKK ³⁹
Arbidsmarkeds Fond for Udstationerede ⁴⁰	0 DKK ⁴¹

³⁰ Se *Bekendtgørelse af lov om barselsudligning på det private arbejdsmarked* 4 §

³¹ Se *Bekendtgørelse om barselsudligning på det private arbejdsmarked* 2 kap 4–8 §§.

³² Se *Lov om arbejdsmarkedsfonde* 1 §; Michelsen m.fl., *Lærebog om indkomstskat 2019* sida 205; Se Michelsen m.fl., *Lærebog om indkomstskat* sida 205.

³³ Se *Bekendtgørelse af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension* 2 kap. 2 §; Se *Bekendtgørelse af lov om arbejdsmarkedsbidrag* 1 §.

³⁴ Se *Bekendtgørelse om fastsættelse af bidrag for 2023 fra private arbejdsgivere til finansiering af ATP-bidraget for modtagere af forskellige arbejdsmarkedsydelse* 1 kap 1 §.

³⁵ Se *Virk.dk, Arbejdsmarkedets Erhvervssikring – Satser for 2023*.

³⁶ Jämför *Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik* 80 a §; jämför *Bekendtgørelse af lov om sygedagpenge* 66 §; jämför *Bekendtgørelse af lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel* 45 §; se *Bekendtgørelse om fastsættelse af bidrag for 2023 fra private arbejdsgivere til finansiering af kommunernes og Udbetaling Danmarks indbetaling af ATP-bidrag ved udbetaling af sygedagpenge, ressourceforløbsydelse under jobafklaring og barselsdagpenge* 1 §.

³⁷ Jämför *Bekendtgørelse af lov om barselsudligning på det private arbejdsmarked* 4 §; se *Bekendtgørelse om barselsudligning på det private arbejdsmarked* 2 kap. 4 §.

³⁸ Se *Bekendtgørelse af lov om Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag* 1 §.

³⁹ Se *Bekendtgørelse af lov om Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag* 7 kap. 18 §

⁴⁰ Se *Lov om Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede* 2–3 §§.

⁴¹ Se *Lov om Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede* 3§; Se *Bekendtgørelse om størrelsen af det ordinære bidrag til Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede i 2023* 1 §.

FerieKonto ⁴² (administrationsbidrag)	11 DKK ⁴³
Lønmodtagernes Feriemidler ⁴⁴ (administrationsbidrag)	4 DKK ⁴⁵
Total per år	7625,20–9119,20 DKK

2.3 Jämförande sammanfattning

I grunden finansieras ländernas socialförsäkringssystem på olika sätt, där det danska baseras på skatt i högre grad och det svenska på socialavgifter. Detta innebär att det blir en ekonomisk skillnad för arbetsgivaren om denne ska betala socialavgifter enligt svenska eller danska rättsordningen. I Sverige betalas avgifterna proportionellt, vilket innebär att bidragets storlek beror på arbetstagarens inkomst, medan i Danmark betalas fasta summor som bland annat beror på bransch och antalet arbetstimmar utförda per månad. Detta resulterar i en skillnad som ökar ju större inkomst arbetstagaren uppbär.

⁴² Se *Lov om forvaltning og administration af tilgodehavende feriemidler* 6 kap. 19 § stk 2.

⁴³ Jämför *Lov om forvaltning og administration af tilgodehavende feriemidler* 6 kap. 19 § stk 6; Se *Bekendtgørelse om bidrag til Lønmodtagernes Fond for Tilgodehavende Feriemidler* 3 kap. 3 §.

⁴⁴ Jämför *Lov om forvaltning og administration af tilgodehavende feriemidler* 6 kap. 19 § stk 2; Se *Bekendtgørelse om bidrag til Lønmodtagernes Fond for Tilgodehavende Feriemidler* 2 kap. 2 §.

⁴⁵ Se *Bekendtgørelse om bidrag til Lønmodtagernes Fond for Tilgodehavende Feriemidler* 3 kap. 3 §.

3 Grundläggande lagvals-system

3.1 EU

Ett av EU:s övergripande mål är förverkligandet av den så kallade inre marknaden, vilket innebär ett område där fri rörlighet råder för varor, personer, tjänster och kapital.⁴⁶ Gällande personer innebär detta att medborgare i medlemsstaterna har rätt att bosätta sig, upprätta verksamheter samt arbeta inom unionen, oavsett landstillhörighet.⁴⁷ En del av tillförsäkrandet inkluderar ett förbud mot diskriminering grundat på nationalitet, vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.⁴⁸

Med utgångspunkten att sociala trygghetssystem i regel regleras på nationell nivå, är samordning av dessa system en nödvändig förutsättning för att personer ska kunna röra sig mellan staterna.⁴⁹ Den nuvarande samordningen stadgas i *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen* (vidare omnämnd som samordningsförordningen) som ersatte *Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda eller egenföretagare och deras familjer flyttar inom gemenskapen* med syftet att modernisera och förenkla reglerna.⁵⁰ Förordningen används tillsammans med tillämpningsförordningen *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen* (vidare omnämnd som tillämpningsförordningen). Senaste uppdateringen av både samordningsförordningen och

⁴⁶ Se fördraget om Europeiska unionen, artikel 2; Se fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen artikel 14.

⁴⁷ Se fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen artikel 39–48.

⁴⁸ Se *ibid.* artikel 39.

⁴⁹ Se förordning 883/2004 skäl 45; se fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen artikel 39.

⁵⁰ Se förordning 883/2004 skäl 1.

tillämpningsförordningen gjordes 2012, främst för att anpassas efter uppdaterad nationell lagstiftning.⁵¹

Samordningsförordningen är överordnad andra konkurrerande instrument och ersätter alla andra konventioner på området, förutom de som ingått innan ikraftträdandet och som samtidigt innebär mer gynnsamma förhållanden för förmånstagarna alternativt följer specifika historiska förhållanden och har tidsbegränsad verkan.⁵² Stater har även visst utrymme för bilaterala överenskommelser sinsemellan, vilket redogörs för närmare i kommande avsnitt.

Samordningen administreras av Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen som även bland annat behandlar tolkningsfrågor inom området, främjar samarbetet mellan medlemsstaterna samt lämnar förslag till förbättringar till Europeiska kommissionen. Den administrativa kommissionen består av representanter från samtliga medlemsstater samt en rådgivande representant från kommissionen.⁵³

3.1.1 Omfattning

Samordningsförordningen omfattar alla medborgare i unionens medlemsstater och deras familjemedlemmar samt efterlevande.⁵⁴ En stat får inte skilja på sina medborgare och andra medlemsstaters medborgare, exempelvis genom att sätta upp nationella krav på bosättning, vilket är ett exempel på diskrimineringsförbudets genomslag.⁵⁵

Som en följd av medlemsstaternas autonomi på området uppstår skilda definitioner av vad som ingår i ett socialt trygghetssystem och det skiljer sig vad detta begrepp innefattar på mellanstatlig nivå. I stället för en EU-konform term är tillämpningsområdet för förordningen avgränsat till vissa sakområden. Detta utesluter inte att andra förmåner förekommer på nationell nivå,

⁵¹ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012 om ändring av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och av förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004.

⁵² Se förordning 883/2004 artikel 8.

⁵³ Se ibid. artikel 71.

⁵⁴ Se ibid. artikel 2.

⁵⁵ Se ibid. artikel 4 samt 7.

men dessa styrs inte av detta instrument. Samordningsförordningen innefattar sakområden till lagstiftning inom följande grenar:

- a) förmåner vid sjukdom,
- b) förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap,
- c) förmåner vid invaliditet,
- d) förmåner vid ålderdom,
- e) förmåner till efterlevande,
- f) förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom,
- g) dödsfallsersättningar,
- h) förmåner vid arbetslöshet,
- i) förmåner vid förtidspensionering,
- j) familjeförmåner.⁵⁶

Förordningens lagvalsregler bygger på huvudregeln att en arbetstagare endast kan tillhöra ett lands socialförsäkringssystem, för att undvika situationer med flera tillämpliga lagstiftningar och eventuella konsekvenser av detta.⁵⁷ Arbetstagaren täcks antingen av systemet för landet där arbetstagaren har sin bosättning, där arbetstagaren utför åtminstone delar av sitt arbete eller där arbetsgivaren har sin verksamhet. Att en person täcks av en medlemsstats system innebär att denne får ta del av det sociala trygghetssystem som landet erbjuder och att socialavgifter ska betalas enligt dess rättsordning.

3.1.2 Huvudregel vid lagval

Huvudregeln för arbetstagare är principen *lex loci laboris*, som innebär att personen ska omfattas av systemet där denne förvärvsarbetar. Detta innebär att en person som utför sitt arbete i endast en medlemsstat också omfattas av

⁵⁶ Se förordning 883/2004. artikel 3.

⁵⁷ Se *ibid.* artikel 11.

lagstiftningen i den staten, oberoende av arbetsgivarens verksamhetsort.⁵⁸ Utövningsorten ska tolkas unionrättsligt som den plats där personen i fråga konkret utför de handlingar som hänger samman med verksamheten.⁵⁹

3.1.3 Undantag vid lagval

Det finns flera undantag som är relevanta för just arbetstagare, nämligen utsändarundantaget och dispensundantaget samt undantag för arbetstagare som arbetar i två eller flera medlemsstater.

Utsändarundantaget innefattar de fall en arbetsgivare för egen räkning sänder ut arbetstagaren att utföra arbete i en annan medlemsstat än den där arbetsgivaren normalt bedriver sin verksamhet. Den anställda behåller sin socialförsäkringstillhörighet, förutsatt att arbetet inte förväntas vara längre än 24 månader och att utsändningen inte sker för att ersätta någon annan person. Bestämmelsen utesluter inte att det sker på den anställdes initiativ eller förslag.⁶⁰

Dispensundantaget innebär att de behöriga myndigheterna i respektive land ingår ett avtal om ändring av socialförsäkringstillhörighet på begäran av arbetstagaren eller arbetsgivaren.⁶¹ Enligt Skatteverkets rättsliga vägledning kan detta exempelvis bli aktuellt när en utsändning blir förlängd.⁶²

Inom dispensundantaget kan även två eller flera medlemsstaters behöriga myndigheter komma överens om att föreskriva ett allmänt undantag, om dessa är till förmån för en persongrupp.⁶³ *Gemensamt svensk-danskt uttalande om tillämpning av artikel 17 i EG-förordning nr 1408/71 i vissa gränssituationer*, även känt och vidare benämnt som Öresundsöverenskommelsen, är en

⁵⁸ Se förordning 883/2004. skäl 17 och artikel 11.

⁵⁹ Jämför C-137/11 Partena ASBL mot Les Tartes de Chaumont-Gistoux SA, EU:C:2012:593, punkten 57. Domen utgår från tidigare förordning, som innehåller samma lydelse som nuvarande.

⁶⁰ Se förordning 883/2004 artikel 12.

⁶¹ Se ibid. artikel 16; förordning 987/2009 artikel 18.

⁶² Se Skatteverket, Arbete i två eller flera länder.

⁶³ Se förordning 883/2004 artikel 16.

sådan bilateral överenskommelse som riktas till gränspendlare och kommer redogöras för senare.⁶⁴

I det fall arbetstagaren normalt arbetar som anställd i två eller fler medlemsstater ska personen täckas av lagstiftningen i bosättningslandet, förutsatt att arbetstagaren utför en väsentlig del (*substantial part*) av arbetet som anställd i det landet. Detsamma gäller den som har anställning hos flera arbetsgivare som har säte eller verksamhet i olika medlemsstater. I de fall den anställde inte kan anses utföra en väsentlig del av arbetet i bosättningslandet aktualiseras i stället arbetsgivarens verksamhetsställe eller säte inom unionen. Om arbetsgivaren är etablerad utanför unionens territorium täcks arbetstagaren av bosättningslandets lagstiftning.⁶⁵

Artikel 14.8 i tillämpningsförfordningen definierar ”väsentlig del” som ett kvantitativt omfattande mått men som inte nödvändigtvis innebär den största delen av arbetet. Inom ramen för en samlad bedömning är arbetstagarens lön och/eller arbetstiden avgörande kriterier vid uppskattning av måttet. Om en eller båda delar understiger 25 % är det en indikation på att en väsentlig del av arbetet inte utförs i den berörda medlemsstaten. Kvoterna bidrar till en helhetsbedömning där de vägs samman med en uppskattning av den framtida situationen 12 månader framåt.⁶⁶ Den primära bedömningen görs utifrån anställningsavtalet, men om detta skulle avvika från den faktiska situationen avgör det senarenämnda, enligt EU-domstolens praxis.⁶⁷

3.1.3.1 Sammanfattning

Utgångspunkten för socialförsäkringstillhörighet för anställda är där denne utför ditt arbete, men det finns flera faktorer som kan göra att denne i stället omfattas av antingen bosättningslandets system eller arbetstagarens verksamhetsställe. Särskilt viktiga faktorer att lägga märke till är om arbetstagaren har

⁶⁴ Ska ej förväxlas med Öresundsavtalet som syftar till, *Avtal mellan Konungariket Sverige och Konungariket Danmark om vissa skattefrågor* som är en bilaga till lag (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna.

⁶⁵ Se förordning 883/2004 artikel 13.

⁶⁶ Se förordning 987/2009 artikel 14.

⁶⁷ Se C-115/11 *Format Urządzenia i Montażu Przemysłowe sp. z o.o. mot Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, EU:C:2012:606 punkten 52.

en eller flera arbetsgivare, inom vilket land som arbetet faktiskt utförs och eventuella överenskommelser med arbetsgivaren, samt överenskommelser på internationell nivå.

3.2 Bilateral överenskommelser

3.2.1 Nordiska konventionen om social trygghet

Konventionen är inkorporerad i svensk lagstiftning genom *lagen (2013:134) om nordiska konvention om social trygghet* och är ett avtal mellan Sverige, Danmark, Norge, Finland och Island. Den bygger på samma grundläggande idé och principer som samordningsförordningen och kompletterar den genom att medge ytterligare rättigheter för personer som flyttar inom Norden.⁶⁸ Konventionen inkluderar även tredjelandsmedborgare med bosättning i något av länderna.⁶⁹ Den innehåller inga direkta lagvalsregler, utan om den aktualiseras avgör den nationella lagstiftningen där personen är bosatt.⁷⁰ Bestämmelserna kompletterar samordningsförordningen, men dess tillämpningsområde går utanför denna utrednings ramar.

3.2.2 Öresundsöverenskommelsen

Öresundsöverenskommelsen ingicks av Sverige och Danmark i anslutning till Öresundsbronns färdigställande med syftet att verka för en gemensam arbetsmarknad utan hinder av skatter, avgifter, förmåner och bidrag.⁷¹

Avtalet nyttjar en variant av dispensundantaget i samordningsförordningen som presenterades i avsnitt 3.1.3, nämligen att bilaterala överenskommelser mellan behöriga myndigheter får ske till förmån för persongrupper. I avtalet

⁶⁸ Nordiska konventionen om social trygghet – bilaga till lag (2013:134) om nordiska konvention om social trygghet artikel 7–11.

⁶⁹ Se *ibid.* artikel 3.

⁷⁰ Se *ibid.* artikel 5.

⁷¹ Se *Gemensamt svensk-danskt uttalande om tillämpning av artikel 17 i EG-förordning nr 1408/71 i vissa gränssituationer* punkten 1.

refereras till den gamla förordningen 1408/71, men överenskommelsen gäller även för den nuvarande förordningen.

3.2.2.1 Omfattning

Avtalet täcker två grupper och aktualiseras endast efter ansökan av arbetsgivaren och den anställde. Den ena gruppen är de arbetstagare som har en arbetsgivare i ett land och arvoderat förtroendeuppdrag i det andra. Den andra gruppen är den som är relevant för denna uppsats, nämligen anställda som har en arbetsgivare i ett av länderna och är bosatt i det andra. Det senare avser situationer när personen arbetar från båda länderna varav en väsentlig del utförs på arbetsplatsen hos arbetsgivaren. Begreppet ”väsentlig del” definieras som minst hälften av arbetstiden under en sammanhängande period av tre månader.

3.2.2.2 Dispens vid lagval

Eftersom reglerna ska ses som ett undantag till samordningsförordningen behöver det ses mot denna bakgrund. Vid jämförelse presenteras en möjlighet för personer som arbetar mer än 25 % i sitt bosättningsland, som enligt samordningsförordningen hade täckts av det landets socialförsäkringssystem. Så länge personen arbetar minst 50 % i landet där arbetsgivaren är verksam finns det en möjlighet att få omfattas av det landets socialförsäkringssystem.⁷²

För att sätta det i en kontext innebär detta att en person som bor i Sverige och har en arbetsgivare i Danmark, kan arbeta upp till 24 % i Sverige och tillhöra danska socialförsäkringssystemet enligt samordningsförordningen. Med Öresundsöverenskommelsen kan personen arbeta upp till 49 % i Sverige och ändå tillhöra danska systemet, efter ansökan.

⁷² Se *Gemensamt svensk-danskt uttalande om tillämpning av artikel 17 i EG-förordning nr 1408/71 i vissa gränssituationer* punkten 4 a).

4 Tillfälliga åtgärder

4.1 EU

4.1.1 COVID-19

Våren 2020 fick COVID-19 sitt första fäste i Europa och beslut togs på nationell nivå för att skydda respektive lands medborgare.⁷³ Inte minst efter den 11 mars då World Health Organisation förklarade att den pågående spridningen de facto var att anse som en pandemi.⁷⁴ Som smittskyddsåtgärd valde de flesta medlemsstaterna inom EU att stänga sina gränser, eller öka gränskontrollerna för att förhindra smittor utifrån, samtidigt som många arbetstagarare hindrades från att ta sig till sin vanliga arbetsplats.⁷⁵

I början av 2020 publicerade Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen en lista över problem som uppstått till följd av pandemin samt möjliga lösningar.⁷⁶ Avsikten var att lösningarna skulle tillämpas på fall mellan 1 februari 2020 och 31 december 2021 med möjlighet till förlängning vid behov.

Dokumentet är att se som ett beslut med rekommendationer och är inte bindande för medlemsstaterna. Riktlinjernas användningsområde var begränsat till att användas i situationer som faktiskt påverkats av COVID-19. Bedömningen skulle ske från fall till fall, där utgångspunkten skulle vara normalfallet. Så länge de ordinarie bestämmelserna inom respektive område var applicerbara och inte ledde till oönskade resultat, skulle dessa användas.⁷⁷

⁷³ Se SOU 2022:10 sida 23.

⁷⁴ Se World Health Organisation, WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020.

⁷⁵ Se Europeiska arbetsmyndigheten, *Impact of teleworking during the COVID-19 pandemic on the applicable social security: Overview of measures and/or actions taken in the EU member States to facilitate a flexible approach to the applicable social security of teleworking cross-border workers* sida 1.

⁷⁶ Se Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen, *Guidance note on COVID-19 pandemic*.

⁷⁷ Se *ibid.* sida 2.

4.1.1.1 Identifierade problem gällande socialförsäkringen

Problemen i fråga berörde bland annat ändrade arbetsmönster och nationella restriktioner. Man presenterar exempel på hur en person kan vara hindrad att lämna sin bostad på grund av karantän och därför inte kan besöka relevanta myndigheter, eller att myndigheternas kontor i sig tvingats hålla stängt och inte kunnat erbjuda sina tjänster.

Distansarbete (*telework*), det vill säga när arbetstagaren utför arbetet inom sin anställning hemifrån, lyftes som ett viktigt verktyg för att förhindra smittan. Samtidigt innebar omställningen bland annat att många gränspendlares socialförsäkringstillhörighet skulle skifta, enligt de ordinarie bestämmelserna i samordningsförordningen med grundprincipen *lex loci laboris*. Detta ansågs vara ett problem då skiftet innebar en risk att arbetsgivare fördröjde påbörjan och förhindrade fortsättning av distansarbete för arbetstagarna. Utgångspunkten skulle därför vara att en persons socialförsäkringstillhörighet inte skulle ändras, om denne skulle ändra sitt arbetsmönster till följd av pandemin.⁷⁸ Lösningen för att kunna införliva utgångspunkten, som skiljer sig ifrån det ordinarie systemet i samordningsförordningen, presenterades av den administrativa kommissionens sekretariat den 15 maj 2020 i form av tillfälliga tolkningsregler.⁷⁹

4.1.1.2 Tolkningsregler

I introduktionen beskrivs att majoriteten av medlemsstaterna redan tagit beslut på nationell eller mellanstatlig nivå, om att skifte av försäkringsland inte ska ske på grund av att arbetstagare varit tvungna att arbeta hemifrån. Samtidigt hade flera delegationer kommit med frågor rörande flexibiliteten kring nuvarande regelverk. För att besvara dessa frågor som uppkommit och undersöka den utgångspunkt som den administrativa kommissionen presenterat föreslogs en tolkning av nuvarande regleringar. I korthet innebar det att om en person tvingas arbeta mer än vanligt i sin hemstat till den grad att byte av

⁷⁸ Se Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen, *Guidance note on COVID-19 pandemic* sida 7 f..

⁷⁹ Se Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen, Note from the secretariat – Bilaga till Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen, *Guidance note on COVID-19 pandemic*.

socialförsäkringstillhörighet annars skulle inträda - det vill säga mer än 25% av sin arbetstid 12 månader framåt, på grund av nationella åtgärder, ska tiden i bosättningslandet inte räknas.⁸⁰ I ett senare meddelande från Europeiska kommissionen specificerades att detta gäller för arbetstagare som normalt arbetar endast i en medlemsstat och om en person vanligtvis arbetar i två eller fler medlemsstater bör använda dispensundantaget istället användas.⁸¹

Tolkningsutrymmet motiveras av att COVID-19 skapade en så ytterst ovanlig situation att det kan anses vara ett fall av force majeure. I kontexten av koordinering av social trygghet har EU-domstolen uttalat att force majeure som begrepp måste ses som onormala och oförutsägbara förhållanden som personen i fråga själv inte medverkat till och vars konsekvenser inte kan undvikas, av annat än orimlig uppoffring.⁸²

4.1.2 Efter force majeure

Enligt Europeiska arbetsmyndighetens rapport om distansarbete under pandemin från juli 2021 uppgav 75 % av anställda inom EU att de önskar vilja fortsätta arbeta hemifrån i någon utsträckning även när nationella restriktioner släppts. Detta i kombination med andra faktorer ger enligt rapporten implikationer på att nuvarande reglerna för gränsarbetare kanske bör ändras permanent för att anpassas efter den ökande trenden av arbete hemifrån.⁸³

Från och med 1 juli 2022 anses inte pandemin omfattas av force majeure och med det saknades stöd för det ovan beskrivna tolkningsutrymmet, samtidigt som arbetsmönstret av distansarbete finns kvar. Den administrativa kommissionen kom därför ut med nya riktlinjer för perioden 1 juli 2022 till och med 30 juni 2023 angående hur de ordinarie reglerna kan tolkas, utifrån antagandet

⁸⁰ Se ibid. sida 4.

⁸¹ Se *Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare under utbrottet av covid-19* punkten 8.

⁸² Se C-391/93, *Umberto Perrotta mot Allgemeine Ortskrankenkasse München*, EU:C:1995:240 punkten 27.

⁸³ Se Europeiska arbetsmyndigheten, *Impact of teleworking during the COVID-19 pandemic on the applicable social security: Overview of measures and/or actions taken in the EU member States to facilitate a flexible approach to the applicable social security of teleworking cross-border workers* sida 1.

att många personer kommer fortsätta arbeta hemifrån i någon grad. Riktlinjerna syftar till att presentera en tolkning av det nuvarande reglerna, anpassad efter arbetsmarknadens skifte, som kan användas under en kort omställningsperiod utan att det faktiska regelverket ändras.⁸⁴ Särskilt poängteras att samtliga tolkningar utgår ifrån huvudregeln, *lex loci laboris*.⁸⁵ Meddelandet inkluderar en alternativ tolkning av samordningsförordningen för gränspendlare som arbetar delvis i bosättningslandet men även av utsändningsundantaget och förslag på överenskommelser enligt dispensundantaget.

4.1.2.1 Gränspendlare med verksamhet i två eller flera medlemsstater

Vid arbete i två eller fler medlemsstater kan, som tidigare redogjorts för i avsnitt 3.1.3, en arbetstagare täckas av antingen socialförsäkringssystemet i sitt bosättningsland eller där arbetsgivaren har sin verksamhetsort. Lagvalet beror på om arbetstagaren förväntas utföra 25 % av arbetet i sin anställning i bosättningslandet eller inte 12 månader framåt.

Enligt den ordinarie tolkningen av lagvalsreglerna får gränspendlare en betydande nackdel jämfört med de som arbetar i samma land som de är bosatta. Exempelvis kan möjligheterna till distansarbete riskeras att begränsas av arbetsgivare på ett diskriminerande sätt, eftersom det påverkar socialförsäkringstillhörigheten och indirekt vad arbetsgivaren behöver betala i socialavgifter.⁸⁶ Se avsnitt 2.3 för exempel på skillnaden för arbetsgivaren om arbetstagaren är socialförsäkrad i Sverige eller Danmark.

Vid tidigare tolkningar har ingen särskild hänsyn tagits till distansarbete men enligt den administrativa kommissionen utesluter det inte möjligheten att tolka kriterierna i helhetsbedömningen mer flexibelt och på ett mer adekvat sätt i förhållande till den faktiska situationen för samtiden.⁸⁷ I tolkningen de-

⁸⁴ Se Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen, *Guidance Note on telework - Note of 13 May 2022, revised on 7 and 14 June 2022 and on 14 November 2022* sida 1 f..

⁸⁵ Se *ibid.* sida 2.

⁸⁶ Se *ibid.* sida 4.

⁸⁷ Se *ibid.* sida 4.

finieras distansarbete (*telework*) som en särskild form av arbete utanför arbetsgivarens premisser, som innebär att den fysiska platsen av arbetstagaren inte utgör någon väsentlig skillnad. Detta förutsätter att arbetstagaren fortsätter vara uppkopplad (*connected*) till arbetstagarens arbetsplats och att faciliteter som används tillhandahålls till fullo av arbetsgivaren.⁸⁸ Sammantaget kan detta innebära att arbetet på distans kan anses utföras hos arbetsgivaren, även om arbetstagaren inte fysiskt är på plats.⁸⁹

4.2 Öresundsregionen

I mars 2020 stängde Danmark sina gränser för alla icke-medborgare medan Sverige företog ett mindre restriktivt inreseförbud i förhållande till de övriga nordiska länderna och förbjöd de som inte var medborgare av EES eller Schweiz från att resa in i landet.⁹⁰ För gränspendlarnas del skulle de tillåtas att passera gränserna till sin arbetsplats, om de fortfarande fick arbeta i den berörda sektorn i landet, enligt ett av Europeiska kommissionens meddelanden.⁹¹ Samtidigt avrådde båda länderna från att vidta icke nödvändiga resor.⁹²

När frågor kring socialförsäkringstillhörighet lyftes från arbetare med bosättning i Sverige vidtogs en överenskommelse mellan länderna som innebar två saker. Den innebar för det första att arbetstagarna skulle behålla sin försäkringstillhörighet, trots att de förväntades arbeta i sitt bosättningsland i högre utsträckning under de kommande 12 månaderna. För det andra ansågs en överenskommelse enligt dispensundantaget i samordningsförordningen inte nödvändig.⁹³

⁸⁸ Se *ibid.* sida 4.

⁸⁹ Se *ibid.* sida 5.

⁹⁰ Se Udrigesministeriet, *Udrigesministeren: Hvis du er i udlandet, så kom hjem*; Se Förordning (2020:127) om tillfälligt inreseförbud till Sverige; Se SOU 2022:10, sida 24.

⁹¹ Se *Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare under utbrottet av covid-19* punkten 7.

⁹² Se Utrikesdepartementet, *Utlandsresor – förlängd avrådan från icke nödvändiga resor till alla länder*; Udrigesministeriet, *Udrigesministeren: Hvis du er i udlandet, så kom hjem*.

⁹³ Se bilagan.

5 Analys

Genom denna analys besvaras de frågeställningar som har undersökts i den ordning som ställts upp:

1. Hur skiljer sig de tillfälliga bestämmelserna om socialförsäkringstillhörighet ifrån de permanenta lagvalsreglerna på EU-nivå respektive bilateralt mellan Sverige och Danmark?
2. Vilka fördelar och nackdelar finns med de tillfälliga bestämmelserna för Öresundsregionen utifrån bestämmelsernas tilltänkta syfte?
3. Vilka fördelar och nackdelar finns med de tillfälliga bestämmelserna för Öresundsregionen utifrån ett syfte att understödja arbete hemifrån?

5.1 Likheter och skillnader mellan lagvalsbestämmelserna

Ur ett lagtekniskt perspektiv har systemen på EU-nivå olika status, eftersom de permanenta reglerna är befästa i en förordning som har direkt tillämplighet för alla medlemsstater medan de tillfälliga bestämmelserna var meddelanden och beslut. Riktlinjerna är inte direkt tillämpliga och inte heller tvingande för staterna.

Syftet med de tillfälliga bestämmelserna vid force majeure var att ta fram ett tillfälligt system som inte skulle fördröja att smittskyddsåtgärder vidtogs medan det grundläggande systemets syfte är att understödja den fria marknaden. Samtidigt är de nya reglerna inte oavhängiga, utan består av tolkningsregler av samordningsförordningen. Grundprincipen, *lex loci laboris*, är densamma enligt båda systemen även om tolkningen skiljer sig.

De bestämmelser som är exklusiva för Sverige och Danmark bygger i mångt och mycket på unionsrätten. Öresundsöverenskommelsen är bindande enligt folkrättsliga regler medan den tillfälliga överenskommelsen har en mer oklar

status på grund av dess mer informella karaktär. Det senare präglas troligtvis av behovet av snabba och effektiva åtgärder som krävdes under pandemin.

Innehållsmässigt baseras som sagt de tillfälliga reglerna inom EU på samordningsförordningen, skillnaden ligger i tolkningsreglerna. Innan pandemin togs ingen hänsyn till distansarbete, utan en bokstavstolkning gjordes baserat på var arbetaren fysiskt befann sig. Det kan diskuteras vad den tillfälliga tolkningen kan kategoriseras som eftersom det dels kan ses som att fortfarande är en bokstavstolkning, men kontexten av arbetsmarknaden har ändrats till den grad att det leder till annat utfall än tidigare tolkning. Alternativt kan man argumentera för att den tillfälliga tolkningen snarare utgör ändamålstolkning, där syftet är att understödja den fria marknaden. Att inte ta hänsyn till trenden av distansarbete skulle kunna strida mot syftet eftersom det gynnar anställda som arbetar inom sitt land, då de får större möjlighet till flexibilitet i jämförelse med gränspendlare.

Sammanfattningsvis anser jag att den mest betydande likheten är att bestämmelserna bygger på den grundläggande principen om *lex loci laboris*. Den mest betydande skillnaden är ländernas bundenhet samt den faktiska tolkningen av var arbetstagare utför sitt arbete när denne fysisk befinner sig hemma men arbetar uppkopplat mot sin arbetsplats.

5.2 Fördelar och nackdelar utifrån syfte

Det främsta tilltänka syftet med bestämmelserna under *force majeure* på EU-nivå och i Öresundsregionen var att arbetstagares socialförsäkringstillhörighet varken skulle förhindra eller fördröja att smittskyddsåtgärder kunde vidtas. Därför skulle arbetstagare behålla sin ”normala” socialförsäkringstillhörighet trots ändrade förhållanden.

Förutsägbarhet kan tros vara en viktig komponent för att arbetstagare och arbetsgivare skulle kunna ändra arbetsmönster på ett så drastiskt sätt som pandemin krävde. Därför kan det ses som en fördel att arbetstagaren fick behålla sin tillhörighet eftersom det är förhållandevis förutsägbart. Arbetsgivare

visste vilken socialförsäkring arbetstagarna tillhörde, var avgifterna skulle betalas och vilka summor. Gällande Öresundsregionen skiljer sig socialförsäkringssystemen i Sverige och Danmark drastiskt åt, se avsnitt 2, och det hade varit en betydande nackdel för arbetsgivarna att behöva skifta system till följd av nationella restriktioner. Samtidigt kunde skiftet av lagvalssystem innebära oförutsägbarhet eftersom det var oklart hur länge besluten ska gälla och det kunde vara svårt för arbetsgivare att planera sin verksamhet.

En annan fördel med att bortse från tillfälligt skifte i arbetsmönster var att det minskar risken för diskriminerande åtgärder för arbetstagare som bor i Sverige och tvingades arbeta därifrån under pandemin. De ökade kostnaderna som det hade kunnat innebära för arbetsgivarna hade i värsta fall kunnat leda till att otillbörliga åtgärder hade vidtagits, i en redan pressad situation för såväl arbetstagare som arbetsgivare.

Efter force majeure var syftet att införliva tolkningsnormer som skulle underlätta för gränspendlare som önskar arbeta hemifrån. Dessa bestämmelser följer till stor del samma resonemang som ovan, eftersom de ökar förutsägbarheten i viss mån och kan minska risken för diskriminering av gränspendlare på arbetsmarknaden.

Sammantaget kan det konstateras att de tillfälliga bestämmelserna ökade förutsägbarheten i en oviss tid och eventuellt kunde minska risken för diskriminering. Samtidigt finns det en ovisshet på individnivå när de grundläggande systemen frångås.

5.3 Fördelar och nackdelar utifrån tillskrivet syfte

För att understödja arbetstagares möjlighet att arbeta hemifrån kan det vara en fördel att samordningen av socialförsäkringstillhörigheten är enkel att förstå sig på för arbetstagare och arbetsgivare. Ett överskådligt system är ett förutsägbart system, som gör att arbetet kan planeras utifrån önskad utkomst. När länderna dessutom har betydande skillnader är det av stor vikt för många arbetsgivare att kunna planera arbetstagarens socialförsäkring för att kunna

kontrollera sina utgifter. Som Cejre påpekat i sin undersökning och även den administrativa kommissionen i sina riktlinjer, är det nuvarande system inte anpassat efter dagens arbetsmarknad post-COVID och det är komplicerat.

För gränspendlare innebär möjligheten att arbeta hemifrån i perioder utan att byta socialförsäkringstillhörighet en stor flexibilitet som annars är reserverad för arbetstagare som bor och arbetar i samma land. Om inte lika stor vikt behöver läggas vid arbetstagarens bosättning när arbete hemifrån aktualiseras, minskar risken för att gränspendlare, och potentiella sådana, blir diskriminerade på arbetsmarknaden. Dessa fördelar ligger i linje med såväl EU:s mål om att upprätthålla fri rörlighet för arbetstagare som Sverige och Danmarks mål med Öresundsöverenskommelsen gällande en gemensam arbetsmarknad.

En nackdel med bestämmelserna är att det är inte helt klart huruvida tolkningsutrymmet stämmer överens med huvudprincipen *lex loci laboris* i längden, även i dagens uppkopplade ljus. En tolkning enligt de tillfälliga bestämmelserna på EU-nivå innebär att arbetstagarens fysiska plats blir sekundär så länge personen är uppkopplad till arbetsgivaren och använder deras faciliteter. Denna tolkning stämmer inte överens med tidigare EU-praxis, å andra sidan är avgörandena inte bindande. På dagens arbetsmarknad finns arbeten där arbetstagare knappt kan räknas vara på sin arbetsplats om denne inte har tillgång till en dator och uppkoppling, helt enkelt för att arbetet och arbetsmarknaden kräver det.

Avslutningsvis kan det konstateras att den stora fördelen med de tillfälliga bestämmelserna i detta sammanhang är att de i teorin skulle göra systemet mer flexibelt för gränspendlare som önskar arbeta hemifrån i större utsträckning än vad tidigare tolkning av samordningsförordningen erkänt. Samtidigt är det oklart om tolkningen innebär ett för stort avsteg från förordningen grundläggande princip.

5.4 Avslutande ord

Min slutsats av denna undersökning är att det finns väsentliga skillnader mellan det grundläggande lagvalssystem som avgör gränspendlares socialförsäkringstillhörighet och de tillfälliga bestämmelser som tillkom i samband med COVID-19.

De tillfälliga bestämmelserna som kvarstår i skrivande stund innebär en ny större flexibilitet för gränspendlare som vill arbeta både i sitt bosättningsland och landet där arbetsgivaren har sin verksamhet. På individnivå ger detta större möjligheter för arbetstagarna att anpassa sitt arbetsmönster efter eget behov utan att behöva ta hänsyn till eventuellt byte av socialförsäkring, samtidigt som det minskar risken för diskriminering vid anställning och utformning av anställningsvillkor. Två viktiga faktorer, även för en fungerande inre marknad på EU-nivå och en gemensam arbetsmarknad för Sverige och Danmark.

Under hela tiden har principen om *lex loci laboris* kvarstått men tolkningen av principen har ändrats, åtminstone tillfälligt. De senaste riktlinjerna innebär att uppkopplingen till arbetsgivarens verksamhetsställe är avgörande för vad som utgör arbetstagarens arbetsplats, inte den geografiska platsen vid utförandet. Huruvida de tillfälliga bestämmelserna bör kvarstå är inte en fråga för denna uppsats att besvara, men det kan konstateras att det finns fördelar åtminstone för gränspendlare som önskar att arbeta hemifrån i större utsträckning. Den stora knäckfrågan för framtidens tolkning är vad som kommer vara avgörande; den fysiska arbetsplatsen eller dit uppkopplingen tar dig.

Bilaga

Hej Olivia,

Danmark kontaktade Sverige via e-mail i mitten av mars 2020. De informerade om att de fått förfrågningar gällande personer som har artikel 13-överenskommelser. De hade nu blivit tillsagda att arbeta 100 procent i Sverige en tid på grund av Covid-19. Danmark menade att dessa personer skulle tillhöra dansk lagstiftning i denna speciella situation, men ville först kontrollera med Sverige om vi var eniga om att vi inte behövde några artikel 16-överenskommelser, då medarbetarna nu skulle arbeta mer än 25 procent i deras bosättningsland (Sverige).

Sverige har därefter svarat Danmark att vi håller med om att de ska vara fortsatt omfattade av dansk lagstiftning och att vi är eniga om att vi inte behöver ingå överenskommelser i enlighet med artikel 16.

Rättsavdelningen har gått ut med information (e-mail) till avdelningen Gemensamma Försäkringsfrågor den 1 april 2020 om åtgärder från Administrativa Kommissionen (AK) gällande tolkning av förordningen. Detta är även det som informerats till Regeringskansliet.

Det fanns alltså inte något beslutat internt dokument som kopplas till hanteringen av tillämplig lagstiftning under pandemin utan Försäkringskassan har valt att följa den tolkning som var gjord av AK.

Hoppas du fått den information du sökt, tveka dock inte att återkomma direkt till mig vid eventuella följdfrågor eller funderingar!

Med vänlig hälsning

[Redacted signature]

.....
Försäkringskassan

[Redacted name]
[Redacted name]

Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor

Försäkringstillhörighet

[REDACTED]

Försäkringskassan

[REDACTED]

621 22 Visby

www.fk.se

Källförteckning

TRYCKTA KÄLLOR

Offentligt tryck

Sverige

Utredningsbetänkanden

SOU 2022:10 Sverige under pandemin – Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi.

Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 1994/95:122 Finansiering av medlemskap i EU.

Lagar och förordningar

Arbetsgivaravgift

Socialavgiftslag (2000:980).

Lag (2000:981) om fördelning av socialavgifter.

Inreseförbud COVID-19

Förordning (2020:127) om tillfälligt inreseförbud till Sverige.

Nordiska konventionen om social trygghet

Lag (2013:134) om nordiska konvention om social trygghet.

Danmark

Lagar och förordningar

Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag

Bekendtgørelse af lov om Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag, 2022, LBK nr 1401 af 11/10/2022.

Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede

Lov om Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede, 2016, LOV nr 613 af 08/06/2016.

Bekendtgørelse om størrelsen af det ordinære bidrag til Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede i 2023, 2022, BEK nr 1468 af 01/12/2022.

Arbejdsmarkedsbidraget

Lov om arbejdsmarkedsfonde, 1993, LOV nr 448 af 30/06/1993.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring samt arbejdsskadeafgift

Bekendtgørelse af lov om arbejdsskadesikring, 2022, LBK nr 1186 af 19/08/2022.

Bekendtgørelse af lov om den selvejende institution Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, 2019, LBK nr 980 af 09/09/2019.

Arbejdsmarkedets Tillægspension

Bekendtgørelse af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., 2022, LBK nr 234 af 10/02/2022.

Bekendtgørelse af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension, 2014, LBK nr 1110 af 10/10/2014.

Bekendtgørelse om fastsættelse af bidrag for 2023 fra private arbejdsgivere til finansiering af ATP-bidraget for modtagere af forskellige arbejdsmarkedsydelse, 2022, BEK nr 1466 af 29/11/2022.

Barselsfond

Bekendtgørelse af lov om barselsudligning på det private arbejdsmarked, 2019, LBK nr 281 af 26/03/2019.

Bekendtgørelse om barselsudligning på det private arbejdsmarked, 2022, BEK nr 1002 af 20/06/2022.

FerieKonto och Lønmodtagernes Feriemidler

Bekendtgørelse om bidrag til Lønmodtagernes Fond for Tilgodehavende Feriemidler, 2018, BEK nr 1634 af 04/12/2018.

Lov om forvaltning og administration af tilgodehavende feriemidler, 2018, LOV nr 58 af 30/01/2018.

Finansieringsbidrag

Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik, 2021, LBK nr 241 af 12/02/2021.

Bekendtgørelse af lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel, 2022, LBK nr 1391 af 30/09/2022.

Bekendtgørelse af lov om sygedagpenge, 2022, LBK nr 1263 af 02/09/2022.

Bekendtgørelse om beregning af finansieringsbidrag, 2018, BEK nr 1790 af 27/12/2018.

Bekendtgørelse om fastsættelse af bidrag for 2023 fra private arbejdsgivere til finansiering af kommunernes og Udbetaling Danmarks indbetaling af ATP-bidrag ved udbetaling af sygedagpenge, ressourceforløbsydelse under jobafklaring og barselsdagpenge, 2022, BEK nr 1467 af 29/11/2022.

Europeiska unionen

Europeiska kommissionen

Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare under utbrottet av covid-19, EUT 2020 C 102 I/03.

Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen

Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen, Guidance Note on telework - Note of 13 May 2022, revised on 7 and 14 June 2022 and on 14 November 2022 <<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25818&langId=en>>.

Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen, *Guidance note on COVID-19 pandemic* <<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26238&langId=en>>.

Förordningar

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012 om ändring av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och av förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004, EUT 2012 L 149/4.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, EUT 2004 L 166/1.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, EUT 2009 L 284/1.

Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda eller egenföretagare och deras familjer flyttar inom gemenskapen, EUT 1971 L 149/2.

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, EUT 2004 C 325/1.

Internationella överenskommelser

Gemensamt svensk-danskt uttalande om tillämpning av artikel 17 i EG-förordning nr 1408/71 i vissa gränssituationer.

Rättsfall

Europeiska unionen

C-115/11, *Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe sp. z o.o. mot Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, EU:C:2012:606.

C-137/11, *Partena ASBL mot Les Tartes de Chaumont-Gistoux SA*, EU:C:2012:593.

C-391/93, *Umberto Perrotta mot Allgemeine Ortskrankenkasse München*, EU:C:1995:240.

LITTERATUR

Bogdan, Michael, *Concise Introduction to Comparative Law*, 1 upplagan, Europa Law Publishing, Groningen 2013.

Cejic, Katie, *Gränsöverskridande arbete – inkomstskatte- och socialförsäkringsrättsliga erfarenheter från pandemin och utmaningar inför det nya "normala"*, Skattenytt 2023, sida 3–29.

Europeiska arbetsmyndigheten, *Impact of teleworking during the COVID-19 pandemic on the applicable social security: Overview of measures and/or actions taken in the EU member States to facilitate a flexible approach to the applicable social security of teleworking cross-border workers*, 2021.

Hettne, Jörgen. *EU-rättslig metod*, 2 upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2011.

Jareborg, Nils. *Rättsdogmatik som vetenskap*, SvJT 2004, sida 1–10.

Kleinman, Jan: *Rättsdogmatisk metod* i: Nääv, Maria - Zamboni, Mauro. *Juridisk Metodlära*, 2 upplagan, Studentlitteratur, Lund 2018, sida 21–78.

Michelsen, Aage - Bolander, Jane - Madsen, Liselotte - Nørgaard Laursen, Anders - Langhave, Inge. *Lærebog om indkomstskat*, 18 upplagan, Djøf Forlag, Köpenhamn 2019.

Nordiska ministerrådet, *Gränshinder i Norden på social- och arbetsmarknadsområdet*, 2012.

Reichel, Jane: *EU-rättslig metod* i: Nääv, Maria - Zamboni, Mauro. *Juridisk Metodlära*, 2 upplagan, Studentlitteratur, Lund 2018, sida 109–142.

Skatteverket, *Arbete i två eller flera länder*, <<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.4/1358.html#h-Oresundsoverenskommelsen>> (hämtad 2023-04-19).

ÖVRIGT

Eurofound (2021), *Working during COVID-19* [dataset], Dublin, <<https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19/working-teleworking>> (hämtad 2023-05-22).

Region Skåne, *Pendling Öresund 1997–2020*, <<https://utveckling.skane.se/tema/pendling-over-oresund/>> (hämtad 2023-04-25).

Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, *Skillnader i nivåer på ländernas arbetsgivaravgifter*, <<https://www.norden.org/sv/border-database/skillnader-i-nivaer-pa-landernas-arbetsgivaravgifter>> (hämtad 2023-04-29).

Statsministeriet, Udenrigsministeren: *Hvis du er i udlandet, så kom hjem* <<https://www.regeringen.dk/nyheder/2020/udenrigsministeriet-fraraader-alle-ikke-noedvendige-rejser-i-hele-verden/>> (hämtad 2023-05-04).

Utrikesdepartementet, *Utlandsresor – förlängd avrådan från icke nödvändiga resor till alla länder* <<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/04/utlandsresor--forlangd-avradan-fran-icke-nodvandiga-resor-till-alla-lander/>> (hämtad 2023-05-04).

Virk.dk, *Arbetsmarkedets Erhvervssikring – Satser for 2023* <<https://erhverv.atp.dk/aesvirk/satser?formularId=30333&forloebId=44eec849-1d68-45c3-a500-b47c2da77ca1>> (hämtad 2023-05-10).

World Health Organisation, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID19 – 11 March 2020*, < <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> > (hämtad 2023-05-09).