

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag om uppföljning av tidigare regeringsuppdrag om tillämplig lagstiftning

I regleringsbrevet för budgetåret 2017 fick Försäkringskassan i uppdrag att redovisa vilka åtgärder Försäkringskassan har vidtagit för att utveckla handläggningen av ärenden om fastställande av tillämplig lagstiftning enligt artikel 11, 12 och 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april om samordning av de sociala trygghetssystemen. Detta mot bakgrund av Försäkringskassans svar på ett tidigare uppdrag i regleringsbrevet för 2016. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 28 februari 2018.

I svaret på regeringsuppdraget från 2016 identifierade Försäkringskassan två generella förbättringsområden som avsåg samtliga ärendekategorier i granskningen, nämligen att:

- beslutsmotiveringar och dokumentation var bristfällig.
- utredningsskyldigheten och skyldigheten att samarbeta med andra medlemsstater behövde förtydligas inom myndigheten.

Därutöver identifierade Försäkringskassan fyra förbättringsområden som var specifikt kopplade till respektive ärendekategori och artikel i förordning (EG) nr 883/2004.

- Innebörden av principen om arbetslandets lagstiftning (artikel 11.3.a och 11.3.b).
- I vissa ärenden saknades uppgiften ”oavlönad verksamhet” (artikel 11.3.e).
- Vikten av att en utsändning till Sverige alltid är styrkt av intyg A1 (artikel 12).
- Tydligare motiveringar i bedömningen av personens bosättning (artikel 13).

Genomförda, pågående och planerade åtgärder

Ny vägledning

Det normeringsprojekt som påbörjades våren 2016 med utgångspunkt i Försäkringskassans bedömning av om en person är försäkrad för arbets- och bosättningsbaserade förmåner har resulterat i en ny vägledning; *vägledning 2017:1 version 1 Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal - Försäkringskassans uppdrag vad gäller vissa gemensamma gränsöverskridande frågor*. Vägledningen som beslutades i september 2017 har ersatt två tidigare vägledningar, nämligen:

- Vägledning 2000:2, Försäkrad i Sverige genom bosättning eller arbete.
- Vägledning 2004:11, Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner m.m.

I arbetet med vägledningen har de otydligheter i tillämpningsfrågor och behov av stöd beaktats som redovisats i regeringsuppdragen Utredning av stadigvarande bosättning (Försäkringskassans dnr 005766-2015), Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag om fastställande av tillämplig lagstiftning (Försäkringskassans dnr 013293-2016), och Försäkringskassans rättsliga kvalitetsuppföljning 2015:5 om den EU-rättsliga bosättningsbedömningen.

Framtagandet av vägledning 2017:1 har varit ett omfattande arbete som pågått under drygt ett år. Vägledningen innehåller flera förändringar både när det gäller beskrivningar, förtydliganden och normering. En genomgång har gjorts av samtliga regelverk som har betydelse för bedömningen av tillämplig lagstiftning och om en person är försäkrad i Sverige. Det innebär bland annat att en genomgång har gjorts av svensk lagstiftning och unionsrätt men även av avtal om social trygghet och andra överenskommelser med bestämmelser om social trygghet. Vägledningen innebär också att Försäkringskassan ska göra mer omfattande utredningar i dessa ärenden.

Här följer några av förändringarna:

- Bedömningen av vilket eller vilka regelverk som en person omfattas av ska göras utifrån avtal, EU-förordning och socialförsäkringsbalken (SFB) samt göras mer utförligt och dokumenteras tydligare.
- Bedömningen av om en person arbetar och bor i Sverige ska göras mer grundligt utifrån en rad faktorer samt genomföras i ett sammanhang. Det innebär att en prövning av både arbete och bosättning ska göras samtidigt.
- Bedömningen av om en person är försäkrad i Sverige ska styras av när personen uppfyllde villkoren för att vara försäkrad, alltså när personen bedömdes vara bosatt eller började arbeta i Sverige och inte som tidigare från vilken tidpunkt en person var aktuell för en viss förmån.
- Försäkringskassans ansvar som behörig myndighet, behörig institution och förbindelseorgan har gjorts tydligare.

- Försäkringskassans ansvar vad gäller bilaterala avtal om social trygghet och andra överenskommelser har gjorts tydligare.

Ny process

Försäkringskassan har processer för att skapa förutsättningar för en rättssäker och effektiv handläggning. Processerna tydliggör och beskriver hur handläggningen ska gå till inom de förmåner som Försäkringskassan administrerar.

En genomgripande revidering av processen *Försäkringstillhörighet* har utförts där beskrivningen och processmodellen dels är uppdaterad utifrån en ny processtandard, dels är omarbetad och uppdaterad efter den nya vägledningen 2017:1. Processen förtydligar bland annat hur ärenden ska hanteras när en person inte har kommit in med uppgifter som styrker arbete eller bosättning och hur och när Försäkringskassan ska ta kontakt med andra medlemsstater för att säkerställa en korrekt tillämpning av förordning (EG) nr 883/2004.

Kvalitetsuppföljning

Försäkringskassan genomför löpande granskningar i avslutade ärenden inom specifikt utvalda områden. Försäkringskassans kvalitetsuppföljning av försäkringstillhörighet (FTH) för året 2017 visade fortsatt på bristfällig dokumentation och beslutsmotiveringar. Resultatet indikerade dock även att utredningen av bosättningsförhållanden har förbättrats sedan den granskning som genomfördes med anledning av regeringsuppdraget 2016.

I 2018 års kvalitetsuppföljning ska följande områden granskas:

- Ärenden där arbete har bedömts enligt artikel 11.3.a förordning (EG) nr 883/2004.
- Ärenden där utsändning har bedömts enligt artikel 12 i förordning (EG) nr 883/2004.
- Ärenden där arbete i flera länder har bedömts enligt artikel 13 i förordning (EG) nr 883/2004.

För utredare som inte arbetar med artikel 12 och 13 i förordning (EG) nr 883/2004 ersätts dessa ärenden med:

- Ärenden där bosättning har bedömts enligt artikel 11.3.e i förordning (EG) nr 883/2004.

Utbildning

Webbutbildningen för FTH är under revidering och beräknas vara klar första kvartalet 2018.

Alla utredare som utreder FTH har genomgått en utbildning med målet att medarbetaren ska utveckla sitt skrivande och få verktyg för att skriva rättssäkert och begripligt.

IT-utveckling

Det pågår ett utvecklingsarbete av Försäkringskassans interna ärendehanteringssystem (ÄHS) bland annat för att samtidigt kunna registrera flera regelverk och tidsperioder. I dagsläget är det exempelvis inte möjligt att samtidigt registrera att en person både omfattas av förordning (EG) 883/2004 och ett avtal om social trygghet.

Ett arbete pågår även med att automatisera delar av bedömningen om svensk lagstiftning är tillämplig och om personen är försäkrad i Sverige.

IT-utveckling pågår även med anledning av Sveriges anslutning till EESSI som ska möjliggöra Försäkringskassans uppkoppling mot EESSI och ge tillgång till elektronisk överföring av socialförsäkringsinformation mellan anslutna medlemsländer inom EU/EES och Schweiz. I samband med detta pågår även ett arbete med att fånga statistik inom det internationella området vilket innebär att Försäkringskassan nu också kan fånga personers bosättningsland innan Sverige samt mer statistik kring internationella transportarbetare.

Blanketter och mallar

Samtliga FTH:s brevmallar har reviderats och anpassats efter ny process och ny vägledning.

Samtliga blanketter har reviderats och är under fortsatt revidering bland annat för att uppfylla de behov som finns för att på lämpligaste sätt hämta in information och underlätta utredning av tillämplig lagstiftning.

Sammanfattande av identifierade åtgärder och resultat

I och med att resultatet av 2017 års kvalitetsuppföljning visade på fortsatt bristande kvalitet i dokumentation och motiveringar har beslut fattats om ytterligare utbildningsinsatser under 2018.

Därutöver har utredningsskyldigheten och skyldigheten att samarbeta med andra medlemsstater förtydligats i en ny vägledning och process.

Försäkringskassan upplever dock fortsatta svårigheter att få svar från andra medlemsstater i enskilda ärenden. Därför har brevmallar både till personen och till andra medlemsstater reviderats. I den nya processen för FTH beskrivs det vidare en ny hantering för hur intyg om att försäkringen har upphört i det andra landet lämpligast ska tas in.

I 2018 års kvalitetsuppföljning har Försäkringskassan beslutat att granska ärenden som Försäkringskassan redovisade som förbättringsområden i svaret på regeringsuppdraget 2016. Detta för att följa upp om Försäkringskassans åtgärder har medfört något resultat.

I Försäkringskassans svar på regeringsuppdraget 2016 om tillämplig lagstiftning nämns den rättsliga granskning som gjordes under 2015. Granskningen resulterade i att EU-rättsliga bosättningsbedömningar var ett utvecklingsområde. Efter utbildningsinsatser för att förbättra bosättningsbedömningarna ser vi i 2017 års kvalitetsuppföljning att bedömningen av bosättningsförhållanden har förbättrats. Vidare beskrivs och tydliggörs det i vägledning 2017:1 hur en EU-rättslig bosättning ska göras.

Annat som betonas i Försäkringskassans svar på regeringsuppdraget 2016 är behovet av en analys kring vad myndigheten ska registrera i ärenden där personer omfattas av ett annat lands lagstiftning, exempelvis på grund av utsändning till Sverige. Detta i syfte att förebygga att Försäkringskassan missar att en person som ansöker om en förmån är utsänd från och försäkrad i ett annat EU/EES-land eller Schweiz. Försäkringskassan har därför börjat se över möjligheten att digitalisera och registrera inkomna utsändningsintyg A1 och deras innehavare.

Slutligen vill Försäkringskassan betona att de förändringar och åtgärder som beskrivs i detta svar kräver ett långsiktigt utvecklingsarbete, samt att det tar tid att få fullständigt genomslag av en ny vägledning och en nyligen beslutad process.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ann-Marie Begler i närvaro av avdelningschef Per Eleblad, rättschef Eva Nordqvist och verksamhetsutvecklare Therese Gustafsson, den senare som föredragande.

Ann-Marie Begler

Therese Gustafsson