



Utrikesdepartementet

Uppdrag till Harald Sandberg (UD 2023:A)

Regeringskansliet uppdrar åt Harald Sandberg att biträda Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att utreda frågan om bättre förutsättningar för utsänd statlig personal i enlighet med bilagd promemoria (UD 2023:A).

Uppdraget gäller från och med den 23 augusti 2023 tills vidare, dock längst till och med den 1 juni 2024.

Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 1 tilldelade anslaget 4:1 Regeringskansliet med mera.

Beslutet har fattats av chefen för Utrikesdepartementet, statsrådet Billström.

Utdrag till

Harald Sandberg
Statsrådsberedningen EU, FCK, Gransk, SAM, SAM NAMN, Utrikes
Justitiedepartementet MIG, PO, L7
Utrikesdepartementet EKO, FH, IU, MK, P, PLAN, RS
Försvarsdepartementet MFI
Socialdepartementet HC, RS, SF, SL
Finansdepartementet BA, ESA, SFÖ, SKA S1, SKA S3
Utbildningsdepartementet AI, F
Klimat- och näringslivsdepartementet EUI
Arbetsmarknadsdepartementet A, ARM, JÄM
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet EUI
Förvaltningsavdelningen RK HR

Utdragets överensstämmelse med
originalen intygas.
Konrad

Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal

Bakgrund

Sverige står inför de största utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska prövningarna i modern tid. En av regeringens utrikespolitiska prioriteringar handlar om att leda Sverige in i Nato och etablera oss som ett starkt medlemsland. Vi ska fortsatt vara en pådrivande och konstruktiv partner i EU och andra internationella samarbeten. För att kunna verkställa regeringens politik kommer statligt utsänd personal att vara fortsatt efterfrågad för att genomföra dessa uppdrag. Det krävs därför goda och tydliga förutsättningar både för arbetsgivaren och för arbetstagare.

Den statliga arbetsgivarpolitiken är ett viktigt instrument för att stödja både effektiva verksamheter och att säkerställa långsiktig kompetensförsörjning. Detta gäller för statlig verksamhet såväl i Sverige som i utlandet. Cirka 950 statligt anställda tjänstemän är utsända på uppdrag av regeringen eller en myndighet och tjänstgör i Sveriges utrikesrepresentation som består av drygt 100 utlandsmyndigheter. De utsända har ett 30-tal olika utsändande huvudmän. De vanligaste utsändande myndigheterna är Regeringskansliet, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Migrationsverket, Polismyndigheten och Försvarsmakten. Med familjer uppskattas gruppen uppgå till cirka 3 000 personer. Ett svenskt Nato-medlemskap kommer troligen att generera en betydande ökning av statligt utsänd personal till Nato-delegationen, Nato HQ och Natos verksamhet på andra platser.

Svensk närvaro i utlandet behöver vara fortsatt väl disponerad och kompetent. Att staten som arbetsgivare kan säkra en långsiktig kompetensförsörjning på en konkurrensutsatt och internationell arbetsmarknad är av vikt. Rimliga och med svenska förhållanden jämförbara förutsättningar vid utlandstjänst krävs för rekrytering och långsiktig kompetensförsörjning för de aktuella uppdragen.

Det ställer särskilda krav på en arbetsgivare att kunna ansvara för utsänd personal med uppdraget att arbeta för Sverige i utlandet. Författningar och annat som inte beaktar de särskilda förutsättningar som utlandstjänst innebär

kan medföra negativa konsekvenser för statligt utsända och deras medföljande familjemedlemmar.

Statliga arbetsgivare har ett tydligt uppdrag att främja mångfald och inkludering, att ta hänsyn till jämställdhetsaspekter och att kunna erbjuda attraktiva arbetsvillkor. För dagens utsända familjer innebär det förutsättningar för att utsändas partners ska kunna ha ett yrkesliv och en egen karriär och att befintliga regelverk underlättar för medföljande familjemedlemmar att arbeta. Det är viktigt att Sverige agerar konsekvent med höga ambitioner på jämställdhetsområdet. Sverige ska fortsatt uppfattas internationellt som ledande inom jämställdhet. Regeringskansliet, främst genom Utrikesdepartementet, och andra berörda myndigheter ska driva dessa frågor och främja dem i utlandet.

Behov av utredning

Det finns behov av att underlätta för den statligt utsända personalen. Under årens lopp har det uppmärksammats omständigheter som försvårar utsändandet. Dessa behov kan sammanfattas i fyra områden.

Ett sådant område är om den utsände ska stå för kostnaden för vård och vaccinationer före och efter utlandsstationeringen för sina medföljande familjemedlemmar. Staten ska som arbetsgivare arbeta hälsofrämjande. Det är därför särskilt viktigt att den utsände och dennes familjemedlemmar genomgår hälsoundersökningar men även tar erforderliga vaccinationer både inför och efter utlandsstationeringen.

Ett annat område gäller behovet av att kunna anställa personer och direkt sända ut dem i en statlig anställning även om de omedelbart före utsändandet har varit bosatta utomlands under mer än ett år. Med tanke på kommande åtaganden som Sverige har framför sig är detta ett område som kräver en lösning främst gällande rätten till subventionerad hälso- och sjukvård.

Ett tredje område handlar om behovet av att kartlägga och analysera processen för och möjligheterna till uppehållstillstånd eller medborgarskap för medföljare från andra länder under den tid de är medföljare till utsänd statligt anställd personal.

Ett fjärde område gäller tillgången till vård för utsända och deras familjemedlemmar inom EU/EES och Schweiz samt om kostnader för genomförd vård ska belasta den enskilde utsände. En kartläggning behöver göras om vad de utsända kan förvänta sig samt hur de ska agera i olika situationer för att underlätta och snabba på processerna.

För att fortsätta vara en god och attraktiv arbetsgivare och för att bibehålla kompetens i en alltmer konkurrensutsatt och internationell arbetsmarknad, behöver, mot angiven bakgrund och med utgångspunkt i EU-rätten, nuvarande författningar, regelverk och annat som har bäring på utsänd personal i statlig tjänst och deras medföljare ses över.

Uppdrag

En utredare ges i uppdrag att inom de fyra nämnda områdena biträda Regeringskansliet med att kartlägga och analysera problem, se över relevanta författningar och föreslå lösningar, till exempel författningsändringar, eventuella ändringar i andra regelverk samt andra åtgärder som bedöms nödvändiga utifrån vad som anges för respektive område nedan, med undantag för ändringar med avseende på EU-rätten. Syftet är att säkerställa goda, tydliga och mer förutsägbara villkor för utsända och deras familjemedlemmar för att säkra en långsiktig kompetensförsörjning, arbetsplatser med god arbetsmiljö samt stärka attraktiviteten för staten som arbetsgivare.

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

En jämförelse av motsvarande förhållanden i relevanta nordiska länder och EU-länder bör göras.

Vård och vaccinationer före och efter utlandsstationering

Av hälso- och säkerhetsskäl ska den utsände och medföljande familjemedlemmar inför utlandsstationering genomgå erforderlig hälsoundersökning och erbjudas vaccination i enlighet med förhållanden på orten.

Arbetsgivaren är ansvarig för att en utsänd och dennes familjemedlemmar har de hälsomässiga förutsättningar som krävs vid utlandsstationering, i synnerhet på vissa platser, så kallade hardshiporter, där det råder svåra

förhållanden att leva. Hälso- och sjukvårdsinsatser med koppling till utlandsstationeringen som sker *före* eller *efter* själva posteringen täcks dock i nuläget inte av de skattemässiga förmånsregler som är tillämpliga under posteringstiden. Det innebär att den anställda förmånsbeskattas för till exempel kostnader för familjens hälsoundersökningar och vaccinationer som krävs för tjänstbarhet men som inte sker under perioden. I en arbetsgivares ansvar för arbetsmiljö ligger att ge goda förutsättningar för att bland annat minska sjukfrånvaro. Att erbjuda förmåner som ges av medicinska skäl får anses vara en viktig sådan förutsättning för att en anställd ska kunna utföra sitt arbete. Konsekvensen för den enskilde blir en ofrivillig merkostnad som, i värsta fall, kan leda till att enskilda väljer att avstå från befogade vaccinationer eller nödvändig vård. Detta utgör en risk för den långsiktiga kompetensförsörjningen och för att staten inte uppfattas som en attraktiv arbetsgivare.

Utredaren ska

- analysera frågan om hälso- och sjukvårdsinsatser före och efter utlandsstationering och vid behov föreslå lösningar som leder till att utsända och deras medföljande familjemedlemmar inte behöver bekosta nödvändiga åtgärder för sin postering, samt
- vid behov lämna författningsförslag.

Utredaren ska i första hand undersöka möjligheterna att lämna förslag inom andra områden än på skatteområdet. Om överväganden inom skatteområdet bedöms nödvändiga ska dessa vara begränsade till frågan om det bör införas en generell skattefrihet för förmån av vaccination av medföljande familjemedlemmar, det vill säga som inte bara gäller utsänd personal i statens tjänst.

Direkt utsänd som statligt anställd

För statliga arbetsgivares långsiktiga försörjning av kompetenser med internationell erfarenhet är det önskvärt att personal kan tjänstgöra växelvis mellan svensk myndighet och internationella arbetsgivare, såsom exempelvis en multilateral organisation eller den europeiska utrikestjänsten. Statliga arbetsgivare behöver följaktligen kunna sända ut svenska medborgare som nyligen avslutat tjänstgöring vid en internationell organisation och goda förutsättningar för sådan direktutsändning behöver finnas. Arbetsgivare kan idag undvika att sända ut i sådana situationer eftersom risken för oönskade

ekonomiska följder är stor. Det beror på att de inte, först och främst, omfattas av den hälso- och sjukvårdslagstiftning som normalt sett gäller för den som är bosatt i Sverige. Möjligheten att som enskild få tillgång till svensk hälso- och sjukvård utgår från att man är bosatt i Sverige och tolkningen av bosättningsbegreppet i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) utgår i praktiken från folkbokföringslagen (1991:481). Motsvarande bestämmelser om tandvård finns i tandvårdslagen (1985:125). En sådan direktutsänd statligt anställd är sällan att anse som bosatt i Sverige och är därför heller inte folkbokförd i landet.

Det finns emellertid i vart fall en personkategori, utlandsstuderande, som under vissa förutsättningar har tillgång till bland annat det svenska sjukvårdssystemet trots att de inte är bosatta i landet.

Det finns behov av att överväga om och hur de direkt utsända statligt anställda skulle kunna få tillgång till exempelvis det svenska sjukvårdssystemet även om de inte anses bosatta i landet.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera de problem som direktutsända i statens tjänst i dag kan möta kopplat till hälso- och sjukvård samt vid behov föreslå lösningar som gör det möjligt för denne att ha samma rätt till hälso- och sjukvård i Sverige som den som är bosatt här, även om personen före direktutsändningen varit bosatt utomlands under mer än ett år, och
- vid behov ge förslag på lösningar eller lämna nödvändiga författningsförslag som också omfattar övriga familjemedlemmar.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på ändringar i folkbokföringslagen. Utredaren ska vidare kartlägga och analysera om det finns andra förmåner utöver hälso- och sjukvård som den utsände eller dennes familjemedlemmar i dag inte kommer till åtnjutande av. I sådana fall ska utredaren

- klargöra vilka rättigheter och skyldigheter som den enskilde går miste om,
- tydliggöra hur stort problemet är, och
- analysera i vilken mån problemet även berör medföljande familjemedlemmar.

Uppehållstillstånd och medborgarskap för medföljare

Ett annat exempel som kan göra utlandstjänster mindre attraktiva är att utländska medborgare som är medföljare till en svensk statligt utsänd som arbetar vid en utlandsmyndighet inte får räkna in tiden utomlands som hemvist i Sverige vid prövning av permanent uppehållstillstånd och ansökan om svenskt medborgarskap.

Det är relativt vanligt att statligt utsända medarbetare har medföljare som inte är svenska medborgare. Den enskilde kan redan efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en svensk medborgare få permanent uppehållstillstånd men i praktiken blir det tidigast efter fyra år eftersom tidsbegränsade uppehållstillstånd vanligtvis beviljas för två år i taget. För att få svenskt medborgarskap krävs bland annat att personen har hemvist i Sverige sedan minst fem år alternativt i tre år om personen under den tiden varit sammanboende med en partner i Sverige i två år. Det senare anses idag inte vara uppfyllt vid utlandsstationering.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera hur processen för och möjligheterna till permanent uppehållstillstånd eller svenskt medborgarskap för medföljare

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

För utsänd statlig personal till länder inom EU/EES och till Schweiz gäller EU-rätten i fråga om social trygghet inklusive sjukvård. De sociala trygghetssystemen inom det europeiska området samordnas genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. För att säkerställa att en person endast omfattas av ett lands lagstiftning i taget finns regler om tillämplig lagstiftning (lagval) som talar om vilket lands lagstiftning som ska tillämpas i olika gränsöverskridande situationer. I förordningen finns särskilda regler för offentligt anställda.

Det har visat sig att utlandsmyndigheternas personal upplever praktiska problem i fråga om tillgång till och ersättning för hälso- och sjukvård i stationeringslandet. Det handlar om uppgifter att det förekommer olika synsätt och tillämpning i olika EU/EES-länder och Schweiz beträffande i

vilken utsträckning god och säker vård i stationeringslandet garanteras och när det europeiska sjukförsäkringskortet, EU-kortet, kan användas. Vidare förekommer uppgifter om att statligt utsända och deras familjemedlemmar vid behov av hälso- och sjukvård ställs inför problem då de riskerar att inte få tillgång till vård i stationeringslandet eller efter sjukvård riskerar att få ligga ute med höga belopp för läkarbesök och behandling.

Det är av stor vikt att säker tillgång till vård kan garanteras utlandsstationerade i EU/EES och Schweiz på motsvarande sätt som gäller i Sverige för att utsända och deras familjemedlemmars vardagsliv ska fungera. Praktiska problem i detta avseende utgör på sikt ytterligare risk för kompetensförsörjningen och för statens attraktivitet som arbetsgivare.

Utredaren ska

- kartlägga hur de praktiska problemen för statligt utsända, och deras familjemedlemmar, som är stationerade i EU/EES-land eller i Schweiz kan se ut i fråga om hälso- och sjukvård i stationeringslandet samt omfattningen av problemen,
- belysa utifrån gällande rätt vad som gäller för rätten till vård och ersättning för vård inom EU/EES och Schweiz för statligt utsända och deras medföljande familjemedlemmar samt, hur de praktiskt ska gå till väga för att få tillfredsställande vård och åskådliggöra detta i ett informationsmaterial som kan användas av både arbetsgivare och utsända.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa effekterna av de olika förslagen. Utredaren ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som utredarens förslag kan komma att medföra. Utredaren ska göra en jämföringsanalys av de olika förslagen. Om förslagen leder till kostnadsökningar ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Till stöd för utredningen ska en särskild referensgrupp utses med representanter från Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Finansdepartementet och Socialdepartementet.

Utredaren ska ta kontakt med de myndigheter och andra aktörer som bedöms relevanta för att genomföra uppdraget samt med för områdena relevanta och pågående utredningar.

Utredaren ska hålla berörda arbetstagarorganisationer informerade om arbetet samt ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2024.

