

Svar på regeringsuppdrag

Rapport – A1-intyg en outnyttjad möjlighet för myndigheter

Försäkringskassan 2025

Datum: 2025-10-02

Kontroll av intyg A1 i myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

Innehåll

Inledning	3
Uppdraget	3
Genomförande och metod	3
Bakgrund	3
A1-intyg	3
Försäkringskassans roll	4
Påverkan på enskilda, företag och branscher	4
Den myndighetsgemensamma samverkan inom Akrim	5
Tidigare utredningar och rapporter	6
Rätt socialförsäkring vid utlandsarbete - En granskning av Försäkringskassans och Skatteverkets hantering av A1-intyg (2025:4)	6
Regeringsuppdrag – Hantering av intyg A1	6
Arbetslivskriminalitet– upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. Slutbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet (SOU 2025:25)	6
Skatteverkets åtgärder mot svartarbete (RiR 2025:18)	7
Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare (SOU 2024:61)	7
Kartläggning och beskrivning av nuläge	8
Försäkringskassans hantering av A1-intyg	8
Skatteverkets användning av A1-intyg	9
Övriga myndigheters möjligheter till kontroll av A1-intyg vid arbetsplatsinspektioner	10
Analys	10
Rekommendationer	11
Förtydligande av lagstiftaren	11
De myndighetsgemensamma kontrollernas inriktning	12
Behov av IT-utveckling	12

Inledning

Uppdraget

Försäkringskassan har fått i uppdrag av regeringen att inom ramen för de myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektionerna (Akrim)¹, utveckla arbetet med att utföra kontroller av A1-intyg. I uppdraget ingick även att redovisa resultatet av de åtgärder som vidtagits i samverkan med berörda myndigheter för att upptäcka och motverka användningen av felaktiga A1-intyg. Försäkringskassan skulle dessutom redogöra för hur kontroller av A1-intyg kan utformas inom ramen för de myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektionerna, eventuella hinder som kan finnas för att utföra sådana kontroller samt hur dessa hinder kan undanröjas.

Försäkringskassan uppmanades att löpande hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerade om hur genomförandet av uppdraget framskred.

Denna rapport är svar på detta uppdrag.

Genomförande och metod

Hanteringen av A1-intyg har under ett decennium diskuterats av flera myndigheter och också tagits upp i flera statliga utredningar. I denna rapport har en sammanställning gjorts av ett urval av statliga utredningar och andra relevanta rapporter. En beskrivning av nuläget har gjorts av Försäkringskassan och information har även inhämtats från Skatteverket gällande deras hantering av A1-intyg. Vidare har en kartläggning med övriga myndigheter inom Akrim gjorts med syftet att tydliggöra vilka möjligheter och utmaningar att kontrollera A1-intyg respektive myndighet har kopplat till de myndighetsgemensamma kontrollerna. Försäkringskassan har uppdaterat Regeringskansliet under arbetets gång.

Bakgrund

A1-intyg

Den fria rörligheten för arbetstagare är en av de grundläggande friheterna som ska råda inom EU. För att underlätta den fria rörligheten finns förordning 883/2004² och dess tillämpningsförförordning 987/2009³ om social trygghet som gäller inom EU, EES och Schweiz. Reglerna i förordningarna ska bland annat säkerställa att personen omfattas av ett lands socialförsäkringslagstiftning, att förmåner samordnas samt att arbetsgivare betalar avgifter i rätt medlemsland. Det finns därför detaljerade regler i EU-förordningarna om exempelvis tillämplig lagstiftning, handläggningen av ärenden och om hur medlemsländerna ska kommunicera med varandra. Storbritannien omfattas inte längre av förordning 883/2004 genom sitt utträde ur EU utan av ett handels- och samarbetsavtal.⁴ Avtalet reglerar också frågor om social trygghet men med en annan nivå av skydd.

För att visa vilken lagstiftning som är tillämplig har A1-intyg tagits fram. A1-intyg visar vilket medlemslands lagstiftning som är tillämplig för en arbetstagare som arbetar i ett eller flera medlemsländer och utfärdas av det medlemslands institution som är behörigt för den tillämpliga lagstiftningen. A1-intyget har betydelse dels för varifrån socialförsäkringsförmåner ska utges till personen ifråga och dels var sociala avgifter ska

¹ Akrim är ett samarbete mellan olika myndigheter för att bekämpa arbetslivskriminalitet där man bland annat genomför arbetsplatsinspektioner. Det handlar om systematiskt fusk och brottslighet som drabbar arbetstagare, seriösa företag och samhället i stort.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, EUT L 166, 30.4.2004.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, EUT L 284, 30.10.2009.

⁴ Handels- och samarbetsavtal mellan EU och Storbritannien - Europeiska kommissionen

betalas av arbetsgivaren. Den EU-rättsliga principen om ömsesidigt förtroende innebär att A1-intyg i princip är bindande för myndigheter och domstolar i mottagande medlemsland. Ett A1-intyg gäller under angiven period så länge som det utfärdande medlemslandet inte drar tillbaka eller ogiltigförklarar det.⁵

Under 2023 utfärdades det totalt 5,5 miljoner A1-intyg av medlemsländerna varav mindre än 10 000 av Sverige.⁶ 3,6 miljoner intyg utfärdades med stöd av artikel 12 medan 1,7 miljoner med stöd av artikel 13 och resterande 255 000 med stöd av andra bestämmelser i avdelning II i förordning 883/2004.⁷ Med enstaka undantag, exempelvis i samband med Covid-19-pandemin, har antalet utfärdade A1-intyg ökat de senaste 15 åren.

Försäkringskassans roll

I Sverige är det Försäkringskassan som är behörig institution för att utfärda A1-intyg till personer som omfattas av svensk lagstiftning enligt förordning 883/2004. Försäkringskassan har rätt att dra in eller ogiltigförklara ett intyg som tidigare utfärdats av myndigheten. I samband med beslut om ett A1-intyg meddelas berörda medlemsländer via systemet EESSI⁸ genom att ett elektroniskt dokument kallad SED (Structured Electronic Document) skickas.

Försäkringskassan hanterar även som ensam behörig svensk institution A1-intyg som utfärdats och inkommit från andra medlemsländer. Årligen tar Försäkringskassan emot ett stort inflöde av SED gällande arbetstagare som ska arbeta i Sverige, uppskattningsvis 300 000 SED per år. Försäkringskassan kan också vända sig till institutioner i andra medlemsländer för att be om kompletterande uppgifter eller be utfärdande institution att dra in ett intyg.⁹ Ett A1-intyg gäller under utfärdad period så länge som det utfärdande landet inte drar tillbaka eller ogiltigförklarar intyget.¹⁰

Påverkan på enskilda, företag och branscher

A1-intyget är viktigt, det behövs dels för att avgöra om en person ska tillhöra landets socialförsäkringssystem, dels för att styrka vilka sociala avgifter personens arbetsgivare ska betala.

En arbetstagare från ett annat EU/EES-land som arbetar i Sverige med ett falskt A1-intyg står utanför både det svenska och det utfärdade landets socialförsäkringssystem vilket innebär att hen blir utan den grundläggande trygghet som erhålls via systemet, exempelvis pensionsavsättningar och ersättning vid sjukdom. Det i sig är allvarligt men ofta har personen dessutom sämre arbetsvillkor än vad som gäller enligt svenska arbetsmarknadsregler och i vissa fall kan det även röra sig om människoexploatering.

En arbetstagare från ett annat EU/EES-land som arbetar i Sverige med ett intyg utfärdat på felaktiga grunder kommer att omfattas av fel medlemslands lagstiftning och avgifter kommer inte betalas i Sverige trots att så borde göras.

Utöver att ett falskt eller oriktigt A1-intyg kan ge en negativ påverkan för en enskild så kan det också utnyttjas av företag för att undandra sig arbetsgivaravgifter. Det är allvarligt eftersom det leder till stora konkurrensfördelar och riskerar att påverka hela

⁵ C-527/16 Alpenrind. Se även Försäkringskassan vägledning 2017:1, version 17, s. 240–241

⁶ Posting of workers – Report on A1 portable documents issued in 2023. Report prepared by the Network Statistics FMSSFE, set up by the European Commission – DG for Employment, Social Affairs and Inclusion. Publications Office of the European Union, 2025. Luxembourg.

⁷ [EUR-Lex - 32004R0883R\(01\) - EN - EUR-Lex](#)

⁸ EESSI, Electronic Exchange of Social Security Information, är ett system för elektroniskt informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Informationsutbytet sker via webportalen JINA

⁹ Artikel 5 och 15–21 i EU-förordning 987/2009.

¹⁰ Försäkringskassan vägledning 2017:1, version 17, s. 240–241

branscher. Av de cirka 78 000 personer som under 2023 skulle arbeta i Sverige med det vanligast förekommande typen av A1-intyg, det vill säga utifrån villkoren om utsändning i artikel 12, skulle majoriteten arbeta inom vad polismyndigheten bedömer som riskbranscher. Exempel på sådana branscher är byggbranschen, grossist/detaljhandeln, transport och logistik. Det är oklart hur många personer som skulle verka i Sverige utifrån artikel 13 i förordningen, eftersom den bestämmelsen tillämpas när en person arbetar som anställd i två eller fler medlemsländer. Dock talar den övergripande EU-statistiken för att dessa personer i en ännu högre grad verkar inom riskbranscher.¹¹

Den myndighetsgemensamma samverkan inom Akrim

Sedan 2018 pågår samverkan mot arbetslivskriminalitet på uppdrag av regeringen. I uppdraget ingår att planera, genomföra och följa upp de myndighetsgemensamma kontroller som utförs. Man ska också utveckla arbetssätt för att upptäcka, motverka och förebygga arbetslivskriminalitet med särskilt fokus på komplex och systematisk kriminalitet, såsom exempelvis att arbetstagare utnyttjas i människohandel. I uppdraget ingår även att genomföra informationsinsatser för att stärka kunskapen hos allmänheten, arbetstagare och andra aktörer samt arbeta med att förändra attityder för att motverka arbetslivskriminalitet. Sedan samverkan inleddes har uppdraget förändrats och utvecklats, fokus har flyttats från att initialt inrätta center mot arbetslivskriminalitet till att på senare år även utveckla samverkan för att komma åt den kriminella ekonomin och organiserad brottslighet i företagsmiljö. Syftet med förflyttningen är att i högre grad komma åt de mer komplexa formerna av arbetslivskriminalitet. I uppdraget ingår dessutom att utveckla det brottsförebyggande, gränsöverskridande och internationella arbetet mot arbetslivskriminalitet och på så vis nå mer resultat samt bestående effekter.

Deltagande myndigheter i samverkan är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Arbetsmiljöverket. Det är Arbetsmiljöverket som samordnar uppdraget. Det finns sju regionala center mot arbetslivskriminalitet (AKC) där myndigheterna planerar, genomför och följer upp det gemensamma arbetet mot fusk och brott i arbetslivet. Målet med arbetet är att upptäcka felaktigheter hos arbetsgivare som till exempel svart arbetskraft, anställda som saknar rätt att arbeta i Sverige, farlig arbetsmiljö eller arbetskraft vars villkor utgör människohandel eller människoexploatering.

Under 2024 har Arbetsmiljöverket registrerat totalt 3 766 myndighetsgemensamma fysiska kontroller. Det är en ökning från både 2022 och 2023. Alla myndigheter är inte med på alla fysiska kontroller och även skrivbordsutredningar är vanliga. Kontrollerna har genomförts i konstaterade riskbranscher där hotell- och restaurang, bygg och anläggning, handel (bland annat bilverkstäder) och skönhetsvård utgör en stor andel av kontrollerna.¹² Vidare har ett projekt runt utstationerade arbetstagare genomförts, vilket ska slutredovisas i september 2025. Den kommande rapporten talar för att det ofta finns samband mellan felaktigheter vid utstationering och oriktiga/avsaknad av A1-intyg. Att använda uppgifterna från A1-intygen kombinerat med uppgifterna från utstationeringsregistret skulle kunna leda till en ökad kvalitet i uppgifterna i utstationeringsregistret. Dessutom ges därigenom Skatteverket förbättrade uppgifter och Försäkringskassan draghjälp i kontrollen av A1-intyg. En av projektets slutsatser är att utstationeringsregistret likt systemet för A1-intyg skulle behöva automatiseras för att fungera effektivt.

¹¹ Posting of workers – Report on A1 portable documents issued in 2023. Report prepared by the Network Statistics FMSSFE, set up by the European Commission - DG for Employment, Social Affairs and Inclusion. Publications Office of the European Union, 2025. Luxembourg

¹² [Så jobbar myndigheterna mot arbetslivskriminalitet - Arbetsmiljöverket](#)

Tidigare utredningar och rapporter

Rätt socialförsäkring vid utlandsarbete - En granskning av Försäkringskassans och Skatteverkets hantering av A1-intyg (2025:4)

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) granskade Försäkringskassans hantering av A1-intyg redan 2015 som ett uppdrag från regeringen.¹³ Granskningen visade flera stora utmaningar, bland annat den manuella hanteringen av pappersintyg hos Försäkringskassan. Pappersintyg innebär svårigheter att söka fram, följa upp och ifrågasätta intyg utfärdade av andra länder. Rapporten visade också att Skatteverket hade svårt att bedöma de rättsliga konsekvenserna i ärenden när en person saknade A1-intyg, men också att det var oklart vart gränsen gick mellan personens ansvar att lämna uppgifter och myndigheternas utredningsskyldighet.

I juni 2025 publicerade ISF ytterligare en rapport gällande A1-intygen. Mycket av problematiken som konstaterats 2015 kvarstår enligt den nya granskningen. Försäkringskassan har exempelvis fortfarande en manuell hantering av A1-intyg. Vidare påtalades återigen svårigheter utifrån det uppdelade ansvaret mellan Försäkringskassan och Skatteverket. ISF konstaterade brister i samverkan och möjligheten att utbyta uppgifter mellan myndigheterna. ISF skriver i sina slutsatser att Försäkringskassan och Skatteverket är medvetna om problematiken men trots att frågor om ansvar, mandat och sekretess har diskuterats under lång tid har dessa inte gått att lösa ut.

ISF lämnar ett antal rekommendationer. Regeringen bör enligt ISF införa regler som tydliggör Försäkringskassans och Skatteverkets mandat och ansvar i frågor som gäller A1-intyg samt införa regler om uppgiftsskyldighet mellan myndigheterna avseende A1-intyg. Försäkringskassan bör enligt ISF införa ett digitalt och sökbart verksamhetssystem.

Regeringsuppdrag – Hantering av intyg A1

2021 fick Försäkringskassan i uppdrag av regeringen att redovisa hanteringen av A1-intyg. Ett antal utmaningar påtalades i redovisningen, till exempel behovet av en digital fråga/svarstjänst. För att kunna införa en sådan tjänst behövs en digital hantering av A1-intyg, vilket i sin tur kräver ändrade sekretessregler. Redovisningen tog även upp sekretesshinder för att Skatteverket ska kunna lämna information till Försäkringskassan om de A1-intyg som misstänks var felaktiga.¹⁴

Arbetslivskriminalitet– upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. Slutbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet (SOU 2025:25)

Delegationen har bland annat haft i uppdrag att analysera arbetslivskriminella upplägg, kopplingar till organiserad brottslighet inom vissa näringsgrenar och reglerade riskyrken. Ytterligare ett uppdrag var att lämna förslag på effektiva åtgärder och identifiera mer ändamålsenliga verktyg för att bekämpa arbetslivskriminalitet.

I slutbetänkandet identifieras flera luckor i arbetsmarknadssystemet och behov av åtgärder för att bekämpa arbetslivskriminalitet påtalas. Delegationen ser att problemen i stor utsträckning är desamma i de olika riskbranscherna samt att det i samtliga analyserade näringsgrenar förekommer skatteundandragande och utnyttjande av välfärdssystemen. Sett till den organiserade brottsligheten så utnyttjas framförallt utländska arbetstagare inom arbetskraftsintensiva branscher. För att motverka arbetslivskriminalitet menar Delegationen att det är nödvändigt med en tydlig och långsiktig styrning från såväl regeringen som de samverkande myndigheterna.

¹³ Intyg om socialförsäkringstillhörighet och den fria rörligheten inom EU (2015:11)

¹⁴ Försäkringskassan, Svar på regeringsuppdrag, Rapport – Hantering av intyg A1, 2022-06-07

Delegationen konstaterar att problematiken kring falska och felaktiga A1-intyg är väldokumenterad och lämpligen bör hanteras genom förbättrade förutsättningar och verktyg för kontroller. Utöver bättre förutsättningar behöver myndigheterna stöd i hur verktygen för kontroll av skatteundandragande och sociala avgifter bör användas genom utbildning, prioritering och resurssättning. Delegationen väljer att inte analysera problematiken kring A1-intyg djupare, eftersom dessa frågor diskuteras inom Akrim och är under övervägande av Försäkringskassan.

Skatteverkets åtgärder mot svartarbete (RiR 2025:18)

Svartarbete påverkar skatteintäkter och leder till ojämlika villkor på arbetsmarknaden samt osund konkurrens i näringslivet. Skatteverket uppskattar att de svarta arbetsinkomsterna uppgick till 97 miljarder i snitt per år mellan 2017 och 2022. Riksrevisionen har granskat Skatteverkets åtgärder mot svartarbete. Skatteverket motverkar svartarbete genom riskanalyser, kontroller och förebyggande arbete men Riksrevisionen framhåller en del brister i arbetet vad gäller prioriteringar och avsaknad av tillräckliga verktyg. Man ser också att myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är en underutnyttjad resurs där sekretess varit ett stort hinder, samt att besök för att kontrollera personalliggare i låg utsträckning leder till fördjupade utredningar av svartarbete.

Ett antal rekommendationer lämnas, däribland att Skatteverket borde bredda informationsunderlaget för riskanalyser genom exempelvis mer myndighetssamverkan och att hemställa till regeringen om regeländringar som kan stärka utredningar av komplicerat och systematiskt svartarbete.

Försäkringskassan väljer att redogöra för slutsatserna i Riksrevisionens rapport eftersom det i problematiken runt svartarbete finns bolag som undandrar sig skatter och avgifter i Sverige med hjälp av falska eller genom att A1-intyg saknas.

Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare (SOU 2024:61)

I slutbetänkandet till 2022 års skatteförfarandeutredning har regelverken för skattereduktion för rot, rut, installation av grön teknik och regelverket för personalliggare analyserats. I uppdraget ingick även att föreslå eventuella åtgärder för att motverka skatteundandragande. Vidare ingick att ta ställning till om ändringar bör göras i regelverket för att effektivisera myndighetssamverkan mot fusk, regelöverträdelser och arbetslivskriminalitet.

Slutsatser som lyfts är att arbetslivskriminalitet förekommer i alla branscher men det finns faktorer som indikerar att arbetslivskriminalitet förekommer i högre grad inom företag som verkar inom rot, rut och grön teknik. Flera av de tjänster som kan ge rätt till skattereduktion utförs inom så kallade riskbranscher för arbetslivskriminalitet, dock finns hinder för Skatteverket att på egen hand eller i myndighetssamverkan utföra kontroller inom dessa branscher. Utredningen fastslår att Skatteverket gör för få kontrollbesök, vilket medför att regelverket inte fungerar effektivt.

I betänkandet framförs att det efter arbetsplatskontroller måste göras fler fördjupade utredningar när det är motiverat. De få fördjupade utredningar som har inletts har resulterat i en hög andel beslut om förändrad skatt och skattetillägg.

Skatteverkets handläggare har tidigare tagit upp att begränsningarna i deras befogenheter vid kontrollbesök är ett problem och att det behövs bättre kopplingar mellan kontroll av personalliggare och skattekontroll.¹⁵ Försäkringskassan anser att kopplingar till A1-intyg går att finna även här då betänkandet rör bolag som undandrar

¹⁵ Skatteutskottet, En utvärdering av personalliggarsystemet, 2018/19:RFR4

sig skatter och avgifter, där missbruk av A1-intyg är ett av flera modus för oseriösa aktörer.

Kartläggning och beskrivning av nuläge

Försäkringskassan anser att utfärdande av A1-intyg i stort bedöms fungera väl eftersom intygen sällan ifrågasätts av andra medlemsländer. Däremot ser Försäkringskassan utmaningar i hanteringen av de A1-intyg som mottas efter utfärdande av de andra medlemsländerna. Detta har även lyfts som ett problem i tidigare granskningar. Försäkringskassan har tagit fram ett nuläge för myndighetens hantering av A1-intyg. Utifrån A1-intygens påverkan på skatte- och arbetsgivaravgifter har samverkan dessutom skett med Skatteverket, vilka inkommit med en egen beskrivning av sin hantering av intygen inom ordinarie verksamhet samt inom Akrim. Vidare har Försäkringskassan inhämtat information från övriga myndigheter i Akrim för att kartlägga hur respektive myndighet ser på sina nuvarande förutsättningar att inom samverkansuppdraget kontrollera A1-intyg.

Försäkringskassans hantering av A1-intyg

Under de senaste åren har Försäkringskassans förutsättningar för hantering av A1-intyg förbättrats utifrån den digitalisering som sker i omvärlden. Alla medlemsländer använder sig numera av systemet EESSI och skickar informationen om utfärdade intyg elektroniskt, vilket inneburit en successiv minskning av mottagna pappersintyg. De A1-intyg i pappersformat som tidigare skickats till Försäkringskassan har lagts i ett fysiskt arkiv. Det rör sig om ungefär 2 000 000 A1-intyg, i stort sett samtliga för inaktuella perioder.

När information kommer via EESSI förs den manuellt över till Försäkringskassans ärendehanteringssystem i de fall det finns ett pågående ärende på personen. Intyg från andra medlemsländer inkommer vanligtvis innan personen har börjat arbeta i Sverige, vilket innebär att uppgifter om person- eller samordningsnummer saknas. Vissa personer får person- eller samordningsnummer efter hand, men vanligen tilldelas inget av dessa eftersom personen befinner sig i Sverige för kort tid för att folkbokföras eller endast tillfälligt arbetar i Sverige för en utländsk arbetsgivare. Sammantaget innebär det att nästan all information ligger kvar i EESSI, vilket skapar svårigheter i att söka ut och använda informationen på ett ändamålsenligt sätt.

För att hantera A1-intyg på ett effektivt sätt behöver processen digitaliseras, vilket också påpekats i flertalet rapporter och granskningar. Försäkringskassan inledde för ett antal år sedan ett arbete i syfte att digitalisera myndighetens hantering av A1-intyg, dock förändrades resursläget och utvecklingen pausades i ett tidigt skede. Under våren 2025 har det också genomförts en förstudie där det tagits fram förslag på ett nytt ärendehanteringssystem som bland annat avser en digitalisering av informationen på inkommande A1-intyg.

Under våren 2025 har det även förts diskussioner om att ha med delar av hanteringen av A1-intyg i det så kallade SIMS-projektet.¹⁶ Det som diskuterats är en överföring av information om A1-intyg mellan Försäkringskassan och Skatteverket. I dagsläget har inget beslut fattats och det finns ingen tidsplan för ett eventuellt åtgärdande.

Försäkringskassan har små möjligheter att upptäcka felaktiga A1-intyg utan impulser från andra myndigheter eller aktörer. Under 2024 mottogs en handfull frågor om A1-intyg från Skatteverket utanför Akrim. Utöver dessa har ett antal tips om misstänkt falska A1-intyg mottagits från branschorganisationer och andra medlemsländers institutioner.

¹⁶ Samlat informationsutbyte med Skatteverket. Projektets syfte är att mellan Skatteverket och Försäkringskassan stärka det befintliga informationsutbytet, anpassa informationsutbytet utifrån förbättrade förutsättningar samt hitta nya åtgärder för förbättrad informationsdelning.

Efter att tipsen hanterats kan information inte återkopplas till branschorganisationer, utan bara till Skatteverket.

Över tid har möjligheterna att dela uppgifter delvis förändrats och det har även gjorts olika lagtolkningar om möjligheterna till informationsdelning mellan Försäkringskassan och Skatteverket. Sedan lag (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (LUFFA) trädde i kraft den 1 juli 2024 finns bland annat en uppgiftsskyldighet mellan myndigheterna inom Akrim. Lagen innebär en möjlighet till frågeställning och återkoppling gällande A1-intyg inom ramen för Akrim, vilket tydliggjort hur informationsdelning skulle kunna ske mellan de samverkande myndigheterna. Däremot finns fortsatt en osäkerhet i uppdraget och myndigheternas mandat, vilket gör att lagen ännu inte tillämpats praktiskt. Det kvarstår också frågor om informationsdelning gällande A1-intygen i arbetet mellan Skatteverket och Försäkringskassan utanför Akrim.

Ytterligare en aspekt är att Försäkringskassan inte anser sig kunna återkoppla svaren via e-post till Skatteverket, eftersom Försäkringskassan bedömer att det inte är en tillräckligt säker hantering av personuppgifter. I dagsläget skickas svar på förfrågan från Skatteverkets ordinarie verksamhet per brev eller överlämnas via Försäkringskassans medarbetare i respektive AKC om frågan kommit genom arbete inom Akrim.

Skatteverkets användning av A1-intyg

Om en arbetsgivare betalar ut ersättning för ett arbete som utförts i Sverige ska denne redovisa och betala arbetsgivaravgifter på utgiven ersättning.¹⁷ A1-intyg får betydelse i Skatteverkets verksamhet när en arbetsgivare betalat ut ersättning för en person som utfört arbete i Sverige, men där man hävdar att personen tillhör ett annat medlemslands socialförsäkringslagstiftning samt att skatter och arbetsgivaravgifter ska betalas i det andra medlemslandet.

Skatteverket kan underrätta Försäkringskassan om de misstänker att ett A1-intyg är utfärdat felaktigt. De har identifierat fyra situationer där det kan vara aktuellt att ta kontakt:

1. Vid löpande kontroller av arbetsgivardeklarationer där en arbetsgivare begärt att pensionsgrundande inkomst ska överföras som icke pensionsgrundande inkomst och att avgifter därmed inte ska betalas.
2. När en person i sin inkomstdeklaration tagit upp en inkomst från utlandet och uppgifter om utlandsinkomsten saknas hos Skatteverket.
3. Då en person inkommer med ett A1-intyg i samband med inkomstdeklaration.
4. När det vid en fördjupad skatteutredning eller skrivbordskontroll uppmärksammas att personer kan ha arbetat i Sverige hos en arbetsgivare utan att arbetsgivaravgifter har betalats.

Av ovanstående situationer menar Försäkringskassan att det teoretiskt sett endast är situationen som beskrivs i punkt fyra där en kontroll av A1-intyg kan bli aktuellt som en följd av en arbetsplatsinspektion inom Akrim. Vid arbetsplatsinspektionerna anser Skatteverket att det finns lagstöd för att kontrollera personalliggare och kassaregister men inte A1-intyg. Däremot kan inspektionen eller skrivbordskontrollen i anslutning till inspektionen leda till att Skatteverket gör bedömningen att en fördjupad skatteutredning ska inledas. I en fördjupad skatteutredning kan ett A1-intyg begäras in om det anses nödvändigt för att avgöra om rätt skatt och avgifter betalas. Inom Akrim deltog Skatteverket i 2 188 fysiska arbetsplatsinspektioner under 2024 varav 107 stycken ledde till fördjupad utredning.¹⁸

¹⁷ 2 kap. 1 och 4 § socialavgiftslagen (2000:980), SAL.

¹⁸ Redovisning av regeringsuppdrag "att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan".

Övriga myndigheters möjligheter till kontroll av A1-intyg vid arbetsplatsinspektioner

Försäkringskassan såg ett behov av att inhämta mer information från de övriga myndigheterna inom Akrim utifrån Försäkringskassans och Skatteverkets nulägesbeskrivningar. Målet var att få en tydligare bild av vilka möjligheter och hinder som finns gällande att kontrollera A1-intygen vid arbetsplatsinspektionerna. De frågeställningar som ställdes var:

1. Anser er myndighet att ni har lagstöd för att be en person att uppvisa/inkomma med ett A1-intyg innan, under och/eller efter en arbetsplatsinspektion vid ett AKC? Beskriv eventuella möjliga situationer.
2. Om lagstöd saknas idag, vilken lagändring skulle behöva ske för att er myndighet framåt i tid ska kunna kontrollera A1-intyg?
3. Finns ytterligare hinder exempelvis sekretesshinder eller svårigheter vid informationsdelning?

Arbetsförmedlingen kan vid arbetsplatsinspektioner kontrollera exempelvis personer med lönesubventionerade anställningar. Att kontrollera A1-intyg är inte förenligt med myndighetens uppdrag.¹⁹

Arbetsmiljöverket kontrollerar att utstationeringen är utfärdad på korrekt sätt med stöd av utstationeringslagen²⁰ samt utstationeringsförordningen²¹ vid arbetsplatsinspektioner. Arbetsmiljöverket framför att dessa författningar inte reglerar frågor som rör A1-intyg.

Vid behov av att utreda bosättning i ett annat land kan Polisen inhämta A1-intyg men Polisen har inte vid en arbetsplatsinspektion möjlighet att kräva från den enskilde att denne uppvisar ett A1-intyg.

Jämställdhetsmyndigheten arbetar inte på inspektionerna, på AKC:er eller enskilda ärenden och kunde därför inte besvara frågorna. Det är regionkoordinatorerna mot människohandel som arbetar på Jämställdhetsmyndighetens uppdrag vid arbetsplatsinspektionerna, och de är anställda hos kommunernas socialtjänster. De har inget uppdrag att utöva tillsyn eller kontroller. Regionkoordinatorerna kan således inte heller be någon uppvisa A1-intyg.

Inte heller Ekobrottsmyndigheten kan utföra arbetsplatsinspektioner eller andra fysiska kontroller om de inte sker inom ramen för en förundersökning, eftersom det inte ingår i myndighetens uppdrag. Däremot framhåller de att A1-intyg och dess riktighet, sökbarhet med mera är viktiga frågor för myndigheten i arbetet med att upptäcka riskbolag.

Åklagarmyndigheten ansåg sig inte kunna besvara frågorna eftersom de inte deltar vid kontroller eller i arbetet i AKC.

Migrationsverket deltar inte fysiskt på arbetsplatsinspektioner men däremot administrativt. Migrationsverket kan enbart be en person inkomma med handlingar inom ramen för ett öppet tillståndsärende och hanterar bara processerna kring uppehållstillstånd.

Analys

Problem med hanteringen av A1-intyg togs första gången upp för diskussion mellan myndigheterna och Socialdepartementet 2014. Sedan dess har det gått 11 år och

¹⁹ 44a och 47 §§ i förordning (2017:462)

²⁰ Lag 1999:678

²¹ Förordning 2017:319

problemen är i många delar desamma i dag, trots flera granskningar, regeringsuppdrag och statliga utredningar.

Försäkringskassan kan konstatera att Skatteverket och övriga myndigheter som deltar i Akrim inte anser sig ha uppdraget och/eller befogenheter till att kunna kontrollera A1-intyg i samband med arbetsplatsbesök. Skatteverket har bedömt att de har lagstöd för att kunna begära in A1-intyg i samband med vissa av sina fördjupade skatteutredningar, antingen i den ordinarie verksamheten eller efter de arbetsplatsinspektioner som utförs inom ramen för Akrim. Tidigare granskningar har dock visat att det finns potential för många fler fördjupade skatteutredningar än vad som görs idag. Utifrån att inga A1-intyg anses kunna kontrolleras vid arbetsplatsinspektioner inom Akrim så kan utveckling av arbetet för att öka antalet kontroller inte genomföras.

För att kunna åtnjuta förmåner från ett medlemslands socialförsäkringssystem behöver den enskilde anmäla rätt uppgifter till berörd myndighet. I Sverige finns inget krav på inskrivning i socialförsäkringen och det görs inga regelmässiga kontroller på arbetsplatser för att utröna var personer är socialförsäkrade. Det är först om en person skickar in anmälan om bosättning i Sverige och har barn (vilket är impuls om att utreda rätten till barnbidrag) eller ansöker om en förmån som Försäkringskassan utreder en persons socialförsäkring. Att Sverige inte har något system för att kontrollera socialförsäkringen för personer som kommer hit för att arbeta och inte begär att bli socialförsäkrade innebär att det i många fall är Skatteverket som primärt ställs inför frågan om tillämplig lagstiftning.

Arbetsgivaren har ansvar att betala skatter och avgifter, vilka Skatteverket har i uppdrag att kontrollera. När Skatteverket gör kontroller av företag kan man till exempel upptäcka personer som arbetar här utan att ha med sig A1-intyg från ett annat medlemsland eller där A1-intyget inte verkar korrekt. Försäkringskassans uppdrag kopplat till uttag av avgifter är att på förfrågan från Skatteverket inhämta information från den institution som utfärdat A1-intyg samt att återkoppla nödvändig information till Skatteverket. Konklusionen är därför att Skatteverket bör ges mer mandat att kontrollera A1-intyg i och utanför Akrim.

Försäkringskassan menar att ovanstående utmaningar behöver lösas ut parallellt med att mindre frågor i den praktiska handläggningen hanteras, exempelvis införandet av en digitaliserad handläggningsprocess hos Försäkringskassan.

Rekommendationer

Försäkringskassan menar att problematiken kring A1-intyg är allvarlig och riskerar med stor sannolikhet att fortsatt öka om den lämnas utan åtgärder. Följande rekommendationer föreslås.

Förtydligande av lagstiftaren

Ingen myndighet anser sig ha lagstöd för att kontrollera A1-intyg i samband med arbetsplatsinspektioner. Uppdraget att kontrollera A1-intyg behöver tydliggöras och riktas till en utpekad myndighet. Utifrån att Skatteverket är den myndighet som har ansvar för att kontrollera om avgifter ska betalas och därför behöver information om intyget är korrekt eller inte samt att Skatteverket därför också i första hand kommer i kontakt med intygen bör Skatteverket ansvara för att kontrollera intygen.

Försäkringskassan rekommenderar därför regeringen att ge Skatteverket uppdraget att, förutom att kontrollera personalliggare och kassaregister, även kontrollera A1-intyg. Det innebär även att lagstiftningen kan behöva ses över.

Lagstiftningen gällande informationsutbyte mellan Försäkringskassan och Skatteverket behöver också ses över. I avsaknad av en uppgiftsskyldighet som särskilt tar sikte på utbytet av uppgifter om A1-intyg finns det risk för att Skatteverket eller

Försäkringskassan behöver ta ställning till att använda generalklausulen på sätt som inte varit avsikten med bestämmelsen, till exempel för återkommande eller rutinemässigt utbyte av större mängder sekretessbelagda uppgifter. Inom Akrim utgår man från LUFFA vid förfrågningar och återkoppling av information, vilket underlättar avsevärt. Huruvida det är möjligt med informationsutbyte om A1-intyg mellan myndigheter utanför arbetet i Akrim med stöd av LUFFA behöver klargöras. Därmed anser Försäkringskassan att det bör finnas uttryckliga regler om uppgiftsskyldighet mellan i vart fall Försäkringskassan och Skatteverket i frågor som gäller tillämplig lagstiftning och A1-intyg.

De myndighetsgemensamma kontrollernas inriktning

När arbetet mot arbetslivskriminalitet utförs av flera myndigheter med olika grunduppdrag och med regional indelning uppstår svårigheter i styrning av arbetet. Arbetsmiljöverket har en samordnande roll för uppdraget och utveckling av hur arbetet ska bedrivas pågår, exempelvis inrättas ett kansli. Oaktat detta behöver uppdragsgivaren tydligare tala om vilken inriktning de myndighetsgemensamma kontrollerna bör ha, hur prioriteringen bör ske samt vilka resultat och effekter som förväntas. Arbetet mot arbetslivskriminalitet bör bygga på riskanalyser samt att de åtgärder som görs av myndigheterna själva eller i samverkan bör prioriteras och utvärderas sett till effekterna de har mot kriminaliteten för samhället i stort. I dagsläget görs majoriteten av kontrollerna inom hotell- och restaurangbranschen, där upptäckta felaktigheter vanligen leder till sanktionsavgifter från Arbetsmiljöverket och/eller kontrollavgifter från Skatteverket. Dessa kontroller är viktiga och bör fortsätta genomföras, men det bör beaktas att dessa troligen har en mindre effekt på den organiserade arbetslivskriminaliteten eftersom de utfärdade avgifter vid dessa felaktigheter är relativt låga, exempelvis innebär ett felaktigt kassaregister en avgift på 12 500 kronor.

Gällande de kontroller som gjorts avseende skatteundandragande så kontrolleras endast personalliggare och kassaregister, vilka under 2024 genererat knappt 9,6 miljoner kronor i påförda avgifter. Ett felaktigt utfärdat A1-intyg kan i sin tur innebära att en arbetsgivare påförs krav om att inbetala skatt- och arbetsgivaravgift om flera hundra tusen kronor per år och anställd. Genom att fokusera arbetsplatsinspektioner på kontroll av A1-intyg i en större utsträckning bör betydande och mer långsiktiga effekter nås avseende att motverka den mer komplexa och organiserade arbetslivskriminaliteten. Det behöver även tydliggöras att alla verktyg ska användas fullt ut, exempelvis att fördjupade skatteutredningar görs där det är motiverat.

Behov av IT-utveckling

Den utveckling som tidigare pausats behöver återupptas och prioriteras högt inom SIMS-projektet.

Utöver ovanstående ser Försäkringskassan även ett behov av att skapa en fråga/svarstjänst mellan Försäkringskassan och Skatteverket. Försäkringskassan ser IT-utveckling som en absolut nödvändighet för att kunna kontrollera misstänkt felaktiga A1-intyg men även för att kunna samverka på ett effektivt sätt med Skatteverket.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av verksamhetsutvecklare Johanna Ibjer, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Johanna Ibjer