

Svar på regeringsuppdrag

Rapport – Uppdrag i syfte att förbättra myndighetens förutsättningar att arbeta mot gränsöverskridande arbetslivskriminalitet

Försäkringskassan 2026

Datum: 2026-09-28

Uppdrag i syfte att förbättra myndighetens förutsättningar att arbeta mot gränsöverskridande arbetslivskriminalitet

Version 1.0

Dnr FK 2026/000983

Innehåll

Författningsförslag.....	5
Förordning om ändring i förordningen (2026:162) om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	5
Förordning om ändring i förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	6
1. Inledning	7
1.1 Uppdraget	7
1.2 Genomförande	7
1.3 Vad är ett A1-intyg?	7
2. Bakgrund.....	8
2.1 A1-intyg och behörig institution	8
2.2 EU-domstolens praxis gällande A1-intyg	9
2.3 Ändringar i förordning 883/2004 som påverkar förfarandet gällande A1-intyg	10
3. Behov av förtydliganden av myndigheternas roller	12
3.1 Rekommendationer från ISF	12
3.2 Försäkringskassans och Skatteverkets roller anses vara oklara.....	12
3.3 Vad krävs av Sverige för att fullgöra skyldigheterna enligt förordningen?.....	13
3.4 Hur hanteras inkommande A1-intyg hos Försäkringskassan?	14
3.5 Kontroller av A1-intyg i samband med arbetsplatsinspektioner	14
3.6 Försäkringskassans bedömning gällande hur rollerna kan tydliggöras	16
4. Behov av tydliga regler för informationsutbytet mellan Skatteverket och Försäkringskassan	17
4.1 Rekommendationer från ISF	17
4.2 Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag 2025	17
4.3 Gällande rätt	17
4.4 Hur ser behovet av informationsutbyte ut?	19
4.4.1 Skatteverket behöver lämna information till Försäkringskassan i vissa fall	19
4.4.2 Försäkringskassan behöver lämna information till Skatteverket i vissa fall	19
4.5 Särskilt om automatiskt informationsutbyte rörande A1-intyg (införande av en fråga-svarstjänst eller liknande).....	20
4.6 Försäkringskassan föreslår att det ska införas nya bestämmelser om informationsutbyte	21
5. Ytterligare frågor som kan utredas vidare	22
6. Plan för ett digitalt och sökbart register över inkommande och utfärdade A1-intyg	23
6.1 Bakgrund	23
6.2 A1-intyg som utfärdas av Försäkringskassan	23
6.3 A1-intyg som inkommer till Försäkringskassan från andra länder	24
6.4 Ett digitalt och sökbart register över inkommande A1-intyg.....	24
6.5 Möjliga effekter av den föreslagna utvecklingen	25
6.6 Begränsningar och risker.....	25

6.7 EU-initiativ.....	26
6.8 Slutsatser	27
7. Åtgärder som vidtagits och ska vidtas för att stärka arbetet med att identifiera och utreda felaktiga och förfalskade A1-intyg samt agera på impulser från andra aktörer....	29
7.1 Inledning	29
7.2 Rutin för hantering av impulser om misstänkt falska och felaktiga A1-intyg.....	29
7.3 Samarbete med Skatteverket.....	29
7.4 Samarbete med Arbetsmiljöverket	29
7.5 Deltagande i projekt med bland annat Skatteverket och Polisen	30
7.6 Studiebesök hos myndigheter i andra länder	30
7.7 Samarbete inom Norden	30
7.8 Kontakt med byggföretagare/fackförbund	31
7.9 Center mot arbetslivskriminalitet	31
8. Konsekvensutredning gällande författningsförslagen.....	32
8.1 Syftet med förslaget.....	32
8.2 Alternativa lösningar	32
8.3 Konsekvenser för myndigheter.....	32
8.4 Konsekvenser för enskilda	32
8.5 Stämmer regleringen med eventuella EU-krav?	32

Sammanfattning

Försäkringskassan har fått i uppdrag av regeringen att redovisa vad som behöver förtydligas i lag eller förordning för att myndigheten ska kunna uppfylla sitt uppdrag som behörig institution gällande tillämplig lagstiftning. Vidare ska Försäkringskassan redovisa vad som krävs för att ett digitalt och sökbart register över inkommande och utfärdade A1-intyg ska kunna driftsättas, samt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits och ska vidtas för att stärka myndighetens arbete med att själva identifiera och utreda felaktiga och förfalskade A1-intyg, samt agera på impulser från andra aktörer. Uppdraget utgår från iakttagelser och rekommendationer som framförts av Inspektionen för socialförsäkringen.

I svaret lämnar Försäkringskassan två författningsförslag vilka syftar till att förtydliga vilken information som ska utbytas mellan Försäkringskassan och Skatteverket. Förslagen bedöms kunna bidra till att Försäkringskassan uppfyller sitt uppdrag som behörig institution gällande tillämplig lagstiftning.

Försäkringskassan har även tagit fram ett lösningsförslag till ett digitalt register över inkommande och utfärdade A1-intyg. Förslaget är dock behäftat med begränsningar och risker vilka redogörs för i svaret. Slutsatsen är att det kan finnas skäl att avvakta det kommande införandet av en EU-gemensam digital plånbok för A1-intyg.

Till sist redogör Försäkringskassan i svaret för åtgärder som anses stärka myndighetens arbete med att själva identifiera och utreda felaktiga och förfalskade A1-intyg.



Författningsförslag

Förordning om ändring i förordningen (2026:162) om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2026:162) om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet ska införas en ny paragraf, 6 kap. 5 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

5 §

Uppgifter ska lämnas ut till Försäkringskassan i den utsträckning det behövs för att Försäkringskassan ska kunna utföra uppdraget som behörig institution enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Denna författning träder i kraft den "**VÄLJ DATUM**".



**Förordning om ändring i förordningen (1980:995) om skyldighet för
Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till
andra myndigheter**

Regeringen föreskriver att det i förordningen (1980:995) om skyldighet för
Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter
ska införas en ny paragraf, 5 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Försäkringskassan ska lämna uppgifter till
Skatteverket som kan ha betydelse för
Skatteverkets verksamhet att besluta om
sociala avgifter eller pensionsgrundande
inkomst och har samband med en fråga
om vilken medlemsstats lagstiftning som
ska tillämpas enligt bestämmelserna i
avdelning II i Europaparlamentets och
rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den
29 april 2004 om samordning av de
sociala trygghetssystemen.

Denna författning träder i kraft den "**VÄLJ DATUM**".

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Försäkringskassan har fått i uppdrag av regeringen att utifrån iakttagelser och rekommendationer i Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) rapport 2025:4¹ redovisa vad som behöver förtydligas i regelverket (lag eller förordning) för att myndigheten ska kunna uppfylla sitt uppdrag som behörig institution gällande tillämplig lagstiftning, både med avseende på personer som kommer till Sverige för tillfälligt arbete, och personer som tillfälligt arbetar i en annan EU-medlemsstat. Redovisningen ska innehålla förslag på vilka eventuella förtydliganden som krävs och varför.

Försäkringskassan har också fått i uppdrag att redovisa vad som krävs för att ett digitalt och sökbart register över inkommande och utfärdade A1-intyg ska kunna driftsättas, samt även att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits och ska vidtas för att – i väntan på att ett digitalt och sökbart register kommer på plats – stärka myndighetens arbete med att identifiera och utreda felaktiga och förfalskade A1-intyg, samt agera på impulser från andra aktörer.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 30 september 2026.

1.2 Genomförande

Uppdraget har genomförts av en arbetsgrupp hos Försäkringskassan med kompetens inom verksamhetsutveckling och juridik, samt med stöd av myndighetens IT-avdelning. Under arbetets gång har en dialog förts med Skatteverket om vilken information myndigheterna behöver och de författningsförslag Försäkringskassan föreslår i detta svar.

1.3 Vad är ett A1-intyg?

Intyg A1 visar vilket lands lagstiftning om social trygghet som gäller för en arbetstagare och egenföretagare som rör sig inom EU/EES eller Schweiz. Det är ett standardiserat intyg som ser likadant ut i alla medlemsländer. Intyget har betydelse dels för varifrån socialförsäkringsförmåner ska utges till personen ifråga, dels i vilket land sociala avgifter ska betalas av arbetsgivaren.

När behöriga institutioner informerar varandra att de har utfärdat ett A1-intyg skickar de ett digitalt meddelande via det EU-gemensamma handläggarstödet Jina. Meddelandet innehåller samma information om tillämplig lagstiftning som A1-intyget. Det är endast i undantagsfall en kopia av det faktiska A1-intyget skickas mellan institutioner i de olika medlemsländerna.

I det här svaret används A1-intyg som ett samlingsbegrepp både för det faktiska intyget som utfärdas av behörig institution och för de digitala meddelanden som skickas mellan institutionerna.

¹ ISF-rapport 2025:4, *Rätt socialförsäkring vid utlandsarbete*

2. Bakgrund

2.1 A1-intyg och behörig institution

Den fria rörligheten för arbetstagare är en av de grundläggande friheterna inom EU. För att underlätta den fria rörligheten finns förordning 883/2004² och dess tillämpningsförfordning 987/2009³ om social trygghet som gäller inom EU, EES och Schweiz. Reglerna i förordningarna ska bland annat säkerställa att personen omfattas av ett medlemslands socialförsäkringslagstiftning, att förmåner samordnas, samt att arbetsgivare betalar avgifter i rätt medlemsland. Det finns därför bl.a. detaljerade regler i förordningarna om vilket medlemslands lagstiftning som är tillämplig, handläggningen av ärenden och om hur medlemsländerna ska kommunicera med varandra.

A1-intyg utfärdas av det medlemslands institution som är behörigt för den tillämpliga lagstiftningen. 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.⁴

I artikel 1 q) förordning 883/2004 definieras behörig institution som bl.a.

- i) den institution hos vilken den berörda personen är försäkrad vid den tidpunkt då en ansökan om förmåner görs, eller
- ii) den institution från vilken den berörda personen har eller skulle ha rätt till förmåner, om denne eller en eller flera medlemmar av hans familj var bosatta i den medlemsstat där institutionen finns, eller
- iii) den institution som har utsetts av den berörda medlemsstatens behöriga myndighet,

I Sverige är Försäkringskassan behörig institution vid tillämpning av förordning 883/2004, förutom vad gäller pension, efterlevandestöd och arbetslöshetsförmåner. Det innebär att Försäkringskassan ansvarar för att tillämpa förordningens bestämmelser om tillämplig lagstiftning i avdelning II i förordning 883/2004. Det betyder att det är Försäkringskassan som bedömer om personen omfattas av svensk lagstiftning och även utfärdar A1-intyg.

De handlingar som utfärdas av ett medlemslands institution för att intyga att en person omfattas av det medlemslandets lagstiftning, och de handlingar som ligger till grund för utfärdandet, ska godtas av andra medlemsländers institutioner så länge den utfärdande institutionen inte drar tillbaka dem eller förklarar dem ogiltiga.⁵ EU-domstolens domar innebär att det förfarande som medlemsstaterna har att följa vid ifrågasättande av intyg alltid behöver följas (se även avsnitt 2.2).

Eftersom Försäkringskassan är behörig institution för tillämplig lagstiftning är det endast Försäkringskassan som kan initiera ett förfarande att ifrågasätta andra medlemsländers utfärdade A1-intyg. Andra intressenter i Sverige, såsom Skatteverket, behöver således gå via Försäkringskassan för att ett A1-intyg ska kunna ifrågasättas.

Skatteverket beslutar om uttag av sociala avgifter och fastställer pensionsgrundande inkomst (PGI). Eftersom betalning av sociala avgifter ska göras i det land där personen

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 C-527/16 Alpenrind.

⁵ Artikel 5.1 i förordning 987/2009.

är socialförsäkrad, är Skatteverkets beslut om sociala avgifter beroende av att tillämplig lagstiftning enligt förordning 883/2004 har fastställts. Skatteverket ska tillgodoräkna PGI på inkomster en person omfattad av svensk socialförsäkring har tjänat in vid arbete i EU/EES-länder eller Schweiz. Skatteverket är dock varken behörig institution för att fastställa den tillämpliga lagstiftningen eller för att samverka med motsvarande utländska institutioner.

2.2 EU-domstolens praxis gällande A1-intyg

A1-intyg har bindande rättsverkan, vilket tydligt framkommer av EU-domstolens praxis (se bl.a. C-620/15 A-Rosa Flussschiff och C 178/97 Banks m.fl.). Det finns dock möjlighet för ett medlemsland att genom ett särskilt dialogförfarande ifrågasätta ett utfärdat intyg.

I mål C-359/16 Altun hade institutionen i det medlemsland som arbetstagarna sänts ut till, lämnat in en begäran om omprövning samt begärt att intygen skulle återkallas. Detta hade institutionen gjort mot bakgrund av de uppgifter som kommit fram i samband med en rättslig utredning som visat att dessa intyg hade erhållits eller åberopats på ett bedrägligt sätt. Den utfärdande institutionen gjorde inte något åt begäran om omprövning. EU-domstolen uppgav att bestämmelserna ska tolkas så att en nationell domstol kan bortse från utfärdade intyg under vissa förutsättningar. En av förutsättningarna är att den utfärdande institutionen har underlåtit att beakta uppgifterna från den mottagande institutionen vid prövningen av om det funnits fog för att utfärda dessa intyg. En annan förutsättning är att den nationella domstolen anser att det varit fråga om ett bedrägeri mot bakgrund av dessa uppgifter och med beaktande av de garantier som följer av rätten till en rättvis rättegång.

I mål C-527/16 Alpenrind konstaterade EU-domstolen att ett A1-intyg är bindande inte bara för institutionerna i det medlemsland där arbetet utförs, utan också för domstolarna i detta medlemsland så länge det inte dras tillbaka eller förklaras ogiltigt av det utfärdande medlemslandet. Detta gäller även i de fall där Administrativa Kommissionen⁶ har kommit fram till att intyget har utfärdats felaktigt och borde dras tillbaka. EU-domstolen slog vidare fast att A1-intyg är bindande även om det utfärdas retroaktivt, trots att intyget har utfärdats först efter det att medlemslandet där arbetet utförs, har fastställt att arbetstagaren omfattas av dess lagstiftning.

I mål C-422/22 Zaklad konstaterade EU-domstolen att en institution som utfärdat ett A1-intyg, och som efter en kontroll på eget initiativ konstaterar att uppgifterna som ligger till grund för utfärdandet är oriktiga, kan dra tillbaka intyget utan att först inleda ett dialog- och förlikningsförfarande. EU-domstolen uppgav bl.a. att en institution som har utfärdat ett A1-intyg kan dra tillbaka intyget på eget initiativ, alltså utan att den behöriga institutionen i ett annat medlemsland har begärt omprövning av grunderna för utfärdandet av intyget och tillbakadragande (artikel 5.1 i förordning 987/2009). EU-domstolen tog också upp att principerna om lojalt samarbete och ömsesidigt förtroende i Fördraget om Europeiska Unionen innebär att den utfärdande institutionen är skyldig att kontrollera att uppgifterna i ett A1-intyg är riktiga samt att dra tillbaka intyget om det med hänsyn till arbetstagarens faktiska situation inte är förenligt med bestämmelserna i avdelning II i förordning 883/2004.

I mål C-421/23 EX slog EU-domstolen fast att dialog- och förlikningsförfarandet ska användas även när det finns misstankar om att ett A1-intyg är falskt och inte utfärdat av en behörig institution. Detta för att kunna konstatera dels om intyget är riktigt, dels vilken lagstiftning som ska gälla för den berörda arbetstagaren. Tidigare praxis från EU-domstolen gällde intyg som hade utfärdats av behörig institution och det inte fanns

⁶ Administrativa kommissionen är ett organ som är knutet till EU-kommissionen och består av regeringsföreträdare för medlemsländerna till vilken medlemsländerna kan vända sig om de inte kan komma överens.

något tvivel om intygens riktighet, utan om de omständigheter som låg till grund för intygen. I den här domen utvidgades därför kravet på att värdlandsstaten ska kommunicera med utfärdande medlemslandet även i fall av förfalskade A1-intyg.

2.3 Ändringar i förordning 883/2004 som påverkar förfarandet gällande A1-intyg

Ett antal bestämmelser är på gång att revideras/införas i förordningarna 883/2004 och 987/2009. Den 29 april 2026 nåddes en överenskommelse mellan ministerrådet och Europaparlamentet avseende förslaget till reviderade bestämmelser. Den preliminära överenskommelsen godkändes av parlamentet den 7 juli 2026 och det formella antagandet väntas ske under hösten 2026.

Revideringen påverkar bland annat hanteringen av A1-intyg och vilken information som behöver kunna utbytas mellan Skatteverket, när de i sin verksamhet kommer i kontakt med intygen, och Försäkringskassan, i egenskap av behörig institution.

Av artikel 5 i förordning 987/2009 kommer bl.a. framgå att om obligatoriska uppgifter inte har lämnats ska den institution som tar emot handlingen utan dröjsmål underrätta den utfärdande institutionen om detta. Om uppgifterna som saknas inte lämnas inom 30 arbetsdagar ska den begärande institutionen gå vidare som om handlingen aldrig utfärdats.

Eftersom Skatteverket ofta ställs inför att kontrollera intygen måste de, om obligatoriska uppgifter saknas, kontrollera detta med det andra medlemslandet med hjälp av Försäkringskassan för att först därefter (om svar inte inkommer) kunna bortse från intyget.

Av artikel 15 i förordning 987/2009 kommer framgå att huvudregeln är att intyg ska begäras innan verksamhet i det andra medlemslandet inleds. Om intyg inte utfärdas omedelbart ska ett automatiskt mottagningsbevis utfärdas.

Om en person arbetar utan intyg kommer enligt artikel 20.4 i förordning 987/2009 den berörda institutionen i den andra medlemsstaten få begära information om vilken lagstiftning som är tillämplig för den personen från institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig. Detta utifrån den information som tillhandahållits av den personens arbetsgivare eller av personen själv.

Om den anmodade institutionen inte svarar inom 35 arbetsdagar får den begärande institutionen gå vidare som om handlingen aldrig hade utfärdats och ska då informera den anmodade institutionen om detta. Om intyget senare utfärdas av den anmodade institutionen ska intyget, i lämpliga fall, ha retroaktiv verkan.

Dessa bestämmelser förutsätter ett fungerande informationsflöde mellan myndigheterna i de fall Skatteverket ställs inför situationer där intyg saknas.

Det införs också en ny artikel 19 a i förordning 987/2009 som reglerar hur ifrågasättande av A1-intyg ska göras, där det också framgår tidsfrister inom vilka det utfärdande medlemslandet måste svara på ifrågasättande av intyg. Även denna bestämmelse förutsätter att information kan utbytas mellan Skatteverket och Försäkringskassan.

Ett exempel på sådant informationsutbyte skulle kunna vara att Skatteverket meddelar Försäkringskassan att de har upptäckt indikationer på att ett intyg har utfärdats på oriktiga grunder, till exempel om någon medvetet eller omedvetet har lämnat felaktiga uppgifter till den utfärdande myndigheten. Detta är något som Försäkringskassan skulle ha svårt att själva upptäcka genom att bara kontrollera informationen på A1-intyget.



Ännu finns ingen färdig analys om hur revideringen kommer att påverka Försäkringskassans verksamhet. Regeringen har givit ett uppdrag⁷ till bland annat Försäkringskassan att analysera konsekvenserna och förbereda inför ikraftträdandet av de nya förordningarna. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2027.

⁷ Uppdrag att analysera och förbereda för konsekvenserna av revideringen av EU-förordningarna om samordning av de sociala trygghetssystemen (S2026/01725)

3. Behov av förtydliganden av myndigheternas roller

3.1 Rekommendationer från ISF

Enligt ISF:s rapport är både Försäkringskassan och Skatteverket bl.a. osäkra på sina respektive ansvarsområden och mandat när det gäller frågor om tillämplig lagstiftning och A1-intyg. Det har också under åren varierat hur myndigheterna har sett på sina möjligheter att utbyta uppgifter om sådana frågor med varandra. Det innebär att ingen myndighet i Sverige har överblick eller tar helhetsansvar för frågan om tillämplig lagstiftning och A1-intyg. Det leder i sin tur till att Sverige inte har förutsättningar att se till att enskilda och arbetsgivare får den trygghet som ett A1-intyg ska ge. Det leder även till att Sverige inte kan upptäcka eller motverka fel, fusk och missbruk med A1-intyg på ett effektivt sätt. ISF uppger därför i sin rapport att regeringen behöver införa uttryckliga regler för att tydliggöra myndigheternas ansvar och mandat. Det kan till exempel göras genom tillägg i respektive myndighets instruktion. Det är nödvändiga förutsättningar för att Sverige ska kunna ta sitt ansvar och fullgöra sitt uppdrag enligt EU-förordningarna på ett effektivt och rättssäkert sätt över tid.

ISF menar också att Försäkringskassan och Skatteverket behöver samverka på ett ändamålsenligt och effektivt sätt i frågor om tillämplig lagstiftning och A1-intyg. Försäkringskassan och Skatteverket behöver vidare utifrån sina olika roller i fråga om A1-intyg samarbeta på ett ändamålsenligt och effektivt sätt som är hållbart över tid. Myndigheterna har mycket kunskap och erfarenhet och de sitter ofta på uppgifter utifrån sina respektive perspektiv. Därför är ett effektivt och regelmässigt samarbete som inte är personberoende avgörande för en effektiv och rättssäker hantering.

Myndigheterna måste också kunna avsätta tillräckliga resurser för att driva samarbetet. Det är nödvändigt för att Sverige ska kunna fullgöra sitt uppdrag som behörig institution för tillämplig lagstiftning enligt EU-förordningarna nu och på ett hållbart sätt över tid.

3.2 Försäkringskassans och Skatteverkets roller anses vara oklara

Generellt har det över tid funnits oklarheter inom såväl myndigheterna som i domstolspraxis rörande Skatteverkets och Försäkringskassans roller vid tillämpning av de aktuella unionsrättsliga bestämmelserna. Sekretesslagstiftningen har satt hinder, eller i vart fall skapat oklarhet kring Skatteverkets möjligheter att lämna relevant information till Försäkringskassan i första hand, t.ex. vid misstänkt felaktiga A1-intyg, men även för Försäkringskassan att t.ex. ge återkoppling på frågor om ett intyg är giltigt.

Problematiken är väl känd även av lagstiftaren och har beskrivits i olika rapporter och utredningar. ISF lyfte redan i en rapport år 2015⁸ problem relaterade till att Skatteverket fattar beslut rörande förordning 883/2004 utan att vara behörig institution. I rapporten påpekas att Skatteverket inte har behörighet att fatta beslut om tillämplig lagstiftning, utan att det endast är Försäkringskassan som kan göra det.

I slutbetänkande av *Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet* (SOU 2017:05) behandlades frågan om att svenska myndigheters möjligheter att samarbeta och utbyta information i gränsöverskridande situationer i vissa fall hindras av gällande regelverk på sekretessområdet. Man lade fram ett förslag till sekretessbrytande bestämmelse mellan Skatteverket och Försäkringskassan, vilket inte har genomförts.

I DS – 2021:1, *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*, identifierades behov av informationsöverföring från Skatteverket till Försäkringskassan rörande information

⁸ ISF-rapport 2015:11, *Intyg om socialförsäkringstillhörighet och den fria rörligheten inom EU*.

om konstaterat falska A1-intyg. Man uppmärksammade att socialförsäkringssystem och skattesystem i denna fråga är sammanlänkade och att Skatteverket i många fall kan vara den intressent som huvudsakligen har behov av informationen i intygen, samtidigt som de kan upptäcka falska sådana. I takt med en ökad digitalisering såg man anledning att ge berörda myndigheter i uppdrag att inventera vilka möjligheter som skapas och vilka processer som skulle kunna etableras på området för att stärka arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det konstaterades också att det inte heller är all information kring A1-intygen som idag når Försäkringskassan. I det myndighetsgemensamma underlaget rörande behov av informationsöverföring identifierade Skatteverket behov av att kunna informera Försäkringskassan i det fall man upptäcker att ett A1-intyg troligen är falskt, något man alltså inte bedömde som möjligt. Ett regelmässigt utlämnande, på eget initiativ, av alla intyg som misstänks vara falska ansågs önskvärt. För detta bedömde myndigheterna att regelförändringar krävs.

År 2021 fick Försäkringskassan i uppdrag av regeringen att redovisa hanteringen av A1-intyg. Redovisningen tog bl.a. upp sekretesshinder för att Skatteverket ska kunna lämna information till Försäkringskassan om de A1-intyg som misstänks vara felaktiga.⁹

Riksrevisionen granskade i RiR 2025:18 Skatteverkets åtgärder mot svartarbete. Man såg bl.a. att myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är en underutnyttjad resurs där sekretess är ett stort hinder, samt att besök för att kontrollera personalliggare i låg utsträckning leder till fördjupade utredningar av svartarbete.

3.3 Vad krävs av Sverige för att fullgöra skyldigheterna enligt förordningen?

För att Sverige ska uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen krävs att Försäkringskassan, som behörig institution, kontrollerar att de intyg som myndigheten själv utfärdat är riktiga samt drar tillbaka dem om det framkommer att så inte är fallet. Vidare ska Försäkringskassan, inom de frister som framgår av förordningarna och praxis, medverka i dialog- och förlikningsförfarandet när andra medlemsländer ifrågasätter de intyg som myndigheten utfärdat. Det handlar då om personer som Försäkringskassan har bedömt ska tillhöra svensk socialförsäkring och att därmed också socialavgifter ska betalas i Sverige.

När det gäller A1-intyg utfärdade av andra medlemsländer är det Skatteverket som primärt ställs inför kontroll av dessa. Detta eftersom Skatteverket har som uppdrag att se till att de som har skyldighet att betala socialavgifter för arbete som utförs i Sverige också gör det. Det handlar i de fallen om personer som kommer till Sverige för att arbeta men som uppger sig inte ska vara socialförsäkrade eller betala socialavgifter här. När Skatteverket gör kontroll av ett företag kan de upptäcka personer som arbetar i Sverige utan att ha med sig A1-intyg från ett annat medlemsland eller där A1-intyget inte verkar utfärdat på korrekt grund, eller där myndigheten misstänker att intyget är förfalskat. Skatteverket har, genom att de granskar arbetsgivare, större möjligheter att se misstänkta bedrägerier med A1-intyg än Försäkringskassan, som främst ser ärendena på individnivå. Det går inte att bortse från ett A1-intyg, inte ens ett falskt sådant, utan att använda sig av förfarandet i förordningen.¹⁰ Såsom framgått ovan under avsnitt 2.3 så kommer det andra medlemslandet framöver att behöva kontaktas även när uppgifter saknas i ett intyg och detta ska ske utan dröjsmål. Att möjligheter till informationsutbyte finns mellan Skatteverket och Försäkringskassan är alltså nödvändigt för att kunna arbeta mot fusk och fel med A1-intyg.

I samband med Skatteverkets utredningar inför beslut om slutlig skatt kommer det ibland fram att personer som är bosatta, är anställda och arbetar i Sverige, också har arbetat i

⁹ Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag, Rapport – Hantering av intyg A1, 2022-06-07.*

¹⁰ C-421/23 EX.

ett annat land. Vidare kan komma fram att personen trots detta inte har kontaktat Försäkringskassan för utredning om ett A1-intyg gällande arbete i två eller flera medlemsländer kan utfärdas.¹¹ Ett beslut från Skatteverket om sociala avgifter för personer i gränsöverskridande situationer förutsätter i dessa fall en bedömning av tillämplig lagstiftning, vilken Skatteverket inte kan göra (se avsnitt 2.1). Att Försäkringskassan fastställer tillämplig lagstiftning i dessa situationer är av vikt för att avgiftsuttag och utbetalning av förmåner ska bli korrekt.

Ovanstående situationer behöver Försäkringskassan få kännedom om för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten. Vilka uppgifter som det kan handla om beskrivs närmare under avsnitt 4, *Behov av tydliga regler för informationsutbytet mellan Skatteverket och Försäkringskassan*.

3.4 Hur hanteras inkommande A1-intyg hos Försäkringskassan?

Försäkringskassan får information om utfärdade A1-intyg från andra medlemsländer via strukturerade elektroniska meddelanden (SED) i det europeiska systemet för elektronisk informationsöverföring (EESSI). Majoriteten av meddelandena gäller personer som saknar ett svenskt person- eller samordningsnummer

När meddelanden om A1-intyg inkommer till Försäkringskassan görs en manuell sortering och de meddelanden som föranleder en utredning gäller i första hand situationer då ett annat medlemsland provisoriskt har bedömt att svensk lagstiftning är tillämplig. Övriga meddelanden, det vill säga i de fall då svensk lagstiftning inte bedömts vara tillämplig, utreds vanligtvis inte vidare.

Hanteringen beskrivs mer ingående i avsnitt 6.3.

3.5 Kontroller av A1-intyg i samband med arbetsplatsinspektioner

Även frågan om hur A1-intyg ska kontrolleras i samband med arbetsplatsinspektioner, och av vem, har diskuterats under en längre tid. I Sverige görs inga regelmässiga kontroller på arbetsplatser för att utröna i vilket land en person är socialförsäkrad. Det är vanligtvis först när personen begär en förmån eller ett intyg hos Försäkringskassan som en utredning av försäkringstillhörigheten genomförs.

På uppdrag av regeringen pågår sedan 2018 en myndighetsgemensam samverkan mot arbetslivskriminalitet (A-krim). Deltagande myndigheter är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Uppdraget samordnas av Arbetsmiljöverket.

I uppdraget ingår att planera, genomföra och följa upp de myndighetsgemensamma kontroller som utförs. Det ska också utvecklas arbetssätt för att upptäcka, motverka och förebygga arbetslivskriminalitet med särskilt fokus på komplex och systematisk kriminalitet, såsom exempelvis arbetstagare som 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.

Det finns sju regionala center mot arbetslivskriminalitet 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 sådana omständigheter som kan indikera bakomliggande människohandel eller exploatering.

¹¹ För att A1-intyg ska kunna utfärdas enligt artikel 13 i förordning (EG) nr 883/2004 måste personen arbeta regelbundet i två eller flera medlemsländer.

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 såsom hotell och restaurang, bygg och anläggning, grön näring (bland annat jordbruk och skogsbruk), handel (bland annat bilverkstäder) och skönhetsvård. Vidare har ett projekt runt utstationerade arbetstagare genomförts, vilket slutrapporterades i september 2025.¹² Rapporten talar för att det ofta finns ett samband mellan felaktigheter vid utstationering och A1-intyg som är felaktiga eller saknas helt. Att använda informationen i A1-intygen kombinerat med uppgifterna från utstationeringsregistret skulle, enligt rapporten, leda till en ökad kvalitet på utstationeringsregistret. Dessutom skulle Skatteverket ges förbättrade uppgifter och Försäkringskassan skulle få draghjälp i kontrollen av A1-intyg. En av slutsatserna i projektet är att utstationeringsregistret, likt registret för A1-intyg, bör automatiseras för att fungera effektivt.

I promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet* beskrivs att Försäkringskassan har lyft att myndigheten inte har lagstöd för att delta i de myndighetsgemensamma arbetsplatsbesöken. Enligt Försäkringskassan krävs lagändringar kopplat till företag, inte bara till individen.¹³

I svar på regeringsuppdrag 2022¹⁴ lyfte Försäkringskassan att eftersom Skatteverket ofta har ett "branschperspektiv" finns också förutsättningar att upptäcka systematiska överträdelse på arbetsgivarnivå, till exempel om en arbetsgivare skulle låta bemanna hela verksamheten med utsända arbetstagare vilket inte är tillåtet enligt EU-rätten. Det är mest lämpligt att Försäkringskassan, istället för att delta på inspektionerna, fungerar som mottagare av eventuella uppgifter som indikerar att ett A1-intyg inte är korrekt, för att därefter ta kontakt med behöriga institutioner i andra medlemsländer. Även om Försäkringskassan deltar i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet har myndigheten aldrig deltagit på plats vid några myndighetsgemensamma inspektioner. Det beror bland annat på mycket begränsade rättsliga förutsättningar för att delta. För att kunna medverka i en inspektion krävs att Försäkringskassan på förhand känner till och misstänker att det kan finnas enskilda på arbetsplatsen för vilka myndigheten behöver utreda rätten till ersättning.

I svar på regeringsuppdrag 2025¹⁵ genomförde Försäkringskassan en översikt av Skatteverkets kontroller av A1-intyg. Det framkom att Skatteverket anser att det vid arbetsplatsinspektionerna finns lagstöd för att kontrollera personalliggare och kassaregister, men inte för att kontrollera A1-intyg. Däremot kan inspektionen, eller skrivbordskontrollen i anslutning till inspektionen, leda till att Skatteverket gör bedömningen att en fördjupad skatteutredning ska inledas. Försäkringskassan lyfte att myndighetens uppdrag, kopplat till uttag av avgifter, är att på förfrågan från Skatteverket inhämta information från den institution som utfärdat A1-intyget samt att återkoppla nödvändig information till Skatteverket. Slutsatsen är därför att Skatteverket bör ges ett utökat mandat att kontrollera A1-intyg i och utanför arbetet mot arbetslivskriminalitet. 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 också i första hand kommer i kontakt med intygen, så bör det vara Skatteverket som ansvarar för att kontrollera intygen på plats. Skatteverket har inlett ett begränsat antal fördjupande skatteutredningar till följd av arbetsplatsinspektioner inom

¹² Myndighetsgemensam rapport – Utstationering och arbetslivskriminalitet.

¹³ Ds 2021:1, s. 47.

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

¹⁵ Försäkringskassan – Svar på Regeringsuppdrag *Rapport – A1-intyg en outnyttjad möjlighet för myndigheter*, 2025-10-02.

A-krim. I några av dessa har det bedömts finnas tillräckliga skäl att göra en förfrågan till Försäkringskassan för kontroll av A1-intygets giltighet.

När det gäller arbetsplatsinspektioner lär även det kommande ESSPASS-förslaget¹⁶ påverka hur A1-intygen kan kontrolleras. ESSPASS diskuteras mer ingående i avsnitt 6.7.

3.6 Försäkringskassans bedömning gällande hur rollerna kan tydliggöras

Utifrån vad som framkommit i flera av de rapporter/uppdrag som nämns ovan anser Försäkringskassan att det som i första hand behöver tydliggöras är uppgiftsskyldigheten mellan myndigheterna och att detta även kan lösa eventuella oklarheter gällande myndigheternas roller. Att ge Skatteverket möjligheter att lämna relevanta impulser till Försäkringskassan skulle vara ett viktigt led i att Försäkringskassan kan fullgöra sin roll som behörig institution och också göra det möjligt för myndigheterna att ta det helhetsansvar som krävs för att förordningens bestämmelser ska följas. Detta inte minst eftersom förordningens bestämmelser om intyg stramas upp genom den kommande revidering som beskrivs i kapitel 2.3.

Det som har varit det genomgående problemet är att det inte har funnits någon skyldighet att lämna uppgifter och att myndigheterna utifrån det har behövt tolka generella sekretessregler. Dessa tolkningar har gjort att myndigheterna ibland har agerat på egen hand för att lösa sitt eget uppdrag, men att det har varit svårt att ta ett helhetsansvar. Därför behövs en uttrycklig bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Om bestämmelsen utformas i enlighet med Försäkringskassans förslag tydliggörs även att Försäkringskassan är behörig institution för att besluta om tillämplig lagstiftning enligt avdelning II i förordning 883/2004.

Även hur A1-intyg ska kontrolleras vid arbetsplatsinspektioner behöver tydliggöras. Försäkringskassan har i tidigare regeringsuppdrag fört fram att Skatteverket bör kontrollera intygen och har då fört fram skälen för detta. Såsom framkommit ovan anser Skatteverket att det finns lagstöd för att kontrollera personalliggare och kassaregister men inte A1-intyg. I detta hänseende anser Försäkringskassan att det behöver utredas om ytterligare lagstöd behövs för dessa kontroller och hur arbetet med ESSPASS kommer att påverka arbetsplatsinspektionerna.

¹⁶ [Uppdrag till Försäkringskassan och E-hälsomyndigheten att undersöka förutsättningar för införande av ett digitalt europeiskt sjukförsäkringskort - Regeringen.se](#)

4. Behov av tydliga regler för informationsutbytet mellan Skatteverket och Försäkringskassan

4.1 Rekommendationer från ISF

Enligt ISF:s rapport behövs det uttryckliga regler om uppgiftsskyldighet mellan Försäkringskassan och Skatteverket för att myndigheterna ska ha förutsättningar att dela uppgifter som kan ha betydelse för frågan om en persons tillämpliga lagstiftning och om A1-intyg. Det är A1-intyget som klargör personens och arbetsgivarens rättigheter respektive skyldigheter när det gäller social trygghet och sociala avgifter. Därför är båda myndigheterna beroende av uppgifter från varandra. ISF beskriver också att myndigheterna behöver kunna utbyta uppgifter med varandra på ett rättssäkert och effektivt sätt för att motverka och minska riskerna för fel, fusk och missbruk med A1-intygen.

I avsnitt 6.2 i ISF:s rapport beskrivs att det under många år har funnits problem avseende informationsutbytet mellan Skatteverket och Försäkringskassan rörande A1-intygen (se även avsnitt 3.2 *Försäkringskassans och Skatteverkets roller har ansetts vara oklara*). En del av problematiken har berott på att sekretesslagstiftningen har ansetts ställa upp hinder för informationsutbyte. Vid tiden för ISF:s granskning i april 2025 ansåg visserligen såväl Skatteverket som Försäkringskassan att de kunde utbyta uppgifter om A1-intyg med varandra och att ett sådant samarbete har påbörjats med stöd av 10 kap. 27 § OSL, den så kallade generalklausulen. ISF bedömde dock (s. 106) att det löpande informationsutbyte som behövs inte går att lösa genom sekretessbrytande bedömningar utifrån generalklausulen i varje enskilt fall.

4.2 Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag 2025

Även i Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag *A1-intyg – en outnyttjad möjlighet för myndigheter* anges att lagstiftningen gällande informationsutbyte mellan Försäkringskassan och Skatteverket behöver ses över. I avsaknad av en uppgiftsskyldighet som särskilt tar sikte på utbytet av uppgifter om A1-intyg finns det en risk att Skatteverket eller Försäkringskassan behöver ta ställning till att använda generalklausulen på ett sätt som inte varit avsikten med bestämmelsen, till exempel för ett återkommande eller rutinmässigt utbyte av större mängder sekretessbelagda uppgifter. Inom A-krim utgår man från LUFFA-lagen¹⁷ vid förfrågningar och återkoppling av information, vilket underlättar informationsutbytet avsevärt. Huruvida det är möjligt med informationsutbyte om A1-intyg mellan myndigheter utanför arbetet i A-krim 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.

4.3 Gällande rätt

Sekretess gäller enligt 28 kap. 1 § OSL hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om bland annat allmän försäkring. Bestämmelsen får anses tillämplig på uppgifter i Försäkringskassans ärenden om bestämmande av tillämplig lagstiftning enligt förordning 883/2004.

I 27 kap. OSL finns bestämmelser om skatteseekretess, dvs. sekretess i verksamhet rörande bland annat sociala avgifter.

¹⁷ Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

Sekretess gäller som utgångspunkt också mellan myndigheter. Om en uppgift bedöms omfattas av sekretess krävs att det finns sekretessbrytande bestämmelser som medger att uppgifterna lämnas mellan myndigheterna. Det behöver också finnas stöd i det dataskyddsrättsliga regelverket för den personuppgiftshantering som uppgiftslämnandet innebär.

När det gäller uppgiftslämnande som avser A1-intyg kan det vara aktuellt för olika syften och det finns ett stort antal bestämmelser som potentiellt kan vara tillämpliga i olika situationer. Skatteverket kan t.ex. begära ut uppgifter från Försäkringskassan som behövs för kontroll av skatter och avgifter med stöd av 42 a kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244). I något fall kan det även finnas stöd för att lämna ut uppgifter med stöd av 19 kap. 4 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261), som dock endast gäller uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna bestämma storleken på egenavgifter enligt 3 kap. socialavgiftslagen.

Enligt 10 kap. 27 § OSL (generalklausulen) får en sekretessbelagd uppgift i vissa fall lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen bygger alltså på en intresseavvägning i det enskilda fallet och är generellt sett inte är lämplig som stöd för utlämnande vid rutinmässigt utbyte av information.

Som Försäkringskassan påpekar i sitt svar på regeringsuppdraget år 2025 finns även bestämmelser i LUFFA som kan vara tillämpliga för informationsutbytet avseende A1-intygen. LUFFA gör det möjligt att, om förutsättningarna för det är uppfyllda, utbyta uppgifter rutinmässigt. Vilka uppgifter som får utbytas är dock begränsat till bland annat uppgiftsutbyte för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – inte för att se till att sociala avgifter betalas – och täcker således inte hela behovet av utbyte av information rörande A1-intygen.

Det finns även bestämmelser i till exempel lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (FUT), och lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna (LUB) som kan vara tillämpliga i enskilda fall rörande informationsutbyte.

Den 1 december 2025 infördes en ny sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 15 a § OSL som gör det möjligt att lämna uppgifter på eget initiativ eller på begäran från en annan myndighet. Bestämmelsen har ett brett tillämpningsområde och omfattar bland annat uppgifter som behövs för att förebygga brottslig verksamhet och förhindra att skatter eller avgifter beslutas, eller bidrag betalas ut, med fel belopp. Det krävs inte någon indikation på att en kommande utbetalning är felaktig, utan det är tillräckligt att uppgiften behövs för att säkerställa att beslutsunderlaget är komplett i syfte att till exempel förebygga att en förmån betalas ut felaktigt.¹⁸ Den nya bestämmelsen medför en möjlighet, men inte någon skyldighet, för myndigheterna att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Om en myndighet begär ut uppgifter som bestämmelsen är tillämplig på uppstår dock en skyldighet för den myndighet som förfogar över uppgifterna att lämna ut dem enligt 6 kap. 5 § OSL.

Förutom nu gällande bestämmelser finns även en lagrådsremiss rörande en ny bestämmelse i 6 kap. 5 a § OSL. Förslagen som framförs i remissen avser klargöra den dataskyddsrättsliga grunden för att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet på eget initiativ.¹⁹

¹⁸ Prop. 2024/25:180, s. 89.

¹⁹ Lagrådsremiss. Ytterligare steg mot ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter, s. 85

4.4 Hur ser behovet av informationsutbyte ut?

I tidigare avsnitt i den här rapporten framgår att A1-intygen har stor betydelse för bestämmande av vilket land som är ansvarigt för såväl socialförsäkringsförmåner som sociala avgifter och PGI. Vidare framgår att det är Skatteverket som har bäst förutsättningar att upptäcka felaktiga A1-intyg men att det är Försäkringskassan som har tillgång till uppgifter om utfärdade A1-intyg och bedömer frågor om tillämplig lagstiftning, samt kan initiera ett förfarande att ifrågasätta andra länders utfärdade A1-intyg.

4.4.1 Skatteverket behöver lämna information till Försäkringskassan i vissa fall

Såväl Skatteverket som Försäkringskassan kan få in indikationer på olika sätt om att ett utfärdat A1-intyg kan vara felaktigt och det är viktigt att båda myndigheterna har stöd i lagstiftningen för att på eget initiativ lämna impulser om felaktigheter som berör den andra myndigheten.

För Försäkringskassans del handlar det om behov av information från Skatteverket om misstänkta felaktiga intyg. Försäkringskassan behöver även få information rörande personer som arbetar i flera länder och där tillämplig lagstiftning inte har fastställts trots att så borde ha skett. Varför Försäkringskassan har behov av dessa uppgifter framgår i avsnitt 3.2 *Vad krävs av Sverige för att fullgöra skyldigheterna enligt förordningen?* I stort handlar det om att Försäkringskassan ska fullgöra rollen som behörig institution att fastställa tillämplig lagstiftning. Uppgifterna kan därutöver komma att användas för att ligga till grund för bedömning av rätten till socialförsäkringsförmåner.

De uppgifter som behöver lämnas till Försäkringskassan vid sådana impulser är uppgifter som kan användas för att identifiera den person som det gäller. De flesta utländska intyg gäller personer som saknar svenskt personnummer eller samordningsnummer, och då kan det istället röra sig om till exempel namn, adress, nationalitet, utländskt socialförsäkringsnummer, födelsedatum, födelseort och liknande uppgifter. Dessa uppgifter är även sådana som kan framgå i ett intyg för att identifiera vem intyget avser. Andra uppgifter som kan framgå i ett sådant intyg och som kan behöva lämnas till Försäkringskassan är uppgift om land och institution som beslutat om tillämplig lagstiftning, uppgifter om arbetet som ligger till grund för bedömningen, uppgifter som identifierar arbetsgivaren/arbetsgivarna, vilken artikel eller lagstiftning som bedömningen är gjord enligt och vilken period som bedömningen avser.

Försäkringskassan behöver även uppgifter om anledningen till impulsen och de övriga underlag som är relevanta för bedömningen. Detta gäller personer som arbetar dels i Sverige men även i ett annat land, eller är utsända från Sverige till ett annat medlemsland och saknar ett A1-intyg. Det behövs för att Försäkringskassan ska kunna utreda om personen ska vara omfattad av svenska socialförsäkring med hänseende till dennes arbetssituation. För att kunna utreda detta behöver Försäkringskassan personuppgifter, uppgifter om arbetet i Sverige och i det andra landet, samt uppgift om perioder då personen har arbetat utomlands.

4.4.2 Försäkringskassan behöver lämna information till Skatteverket i vissa fall

Försäkringskassan har samrått med Skatteverket om vilka uppgifter Skatteverket behöver från Försäkringskassan. Grundläggande är att Skatteverket behöver svar på de impulser och förfrågningar som myndigheten lämnar till Försäkringskassan. I vissa fall kan sådana impulser utmynnas i att Försäkringskassan beslutar om vilket medlemslands lagstiftning som är tillämplig. Om det är ett annat land som har utfärdat A1-intyget behöver Försäkringskassan istället initiera ett sådant särskilt förfarande som endast behöriga institutioner i respektive land kan använda sig av för att ifrågasätta utfärdade intyg från andra länder. Resultaten av sådana förfaranden eller utredningen hos Försäkringskassan behöver alltså återkopplas till Skatteverket.

Försäkringskassan får ibland in information från till exempel fackförbund eller branschorganisationer om missförhållanden som rör A1-intyg. I rollen som behörig institution kan Försäkringskassan även få information från andra länder som påverkar rätten till A1-intyg. Om sådan information leder till att Försäkringskassan återkallar ett tidigare utfärdat intyg och svensk lagstiftning inte längre är tillämplig kan det påverka sociala avgifter eller PGI i Sverige. Information om en sådan återkallelse är i regel relevant för Skatteverket oavsett om ärendet inletts på grund av en impuls som Skatteverket lämnat eller av annan anledning.

Eftersom det är Försäkringskassan som har information om inkomna och utfärdade intyg behöver Skatteverket ibland kunna kontrollera hos Försäkringskassan om det finns ett giltigt A1-intyg för en arbetstagare. Detta sker i nuläget genom att Skatteverkets handläggare kontaktar Försäkringskassan via telefon eller e-post för att få information om detta. Skatteverket har uppgett att det skulle underlätta mycket med en digital tjänst för att kontrollera intyg. I följande avsnitt resoneras om en sådan lösning.

4.5 Särskilt om automatiskt informationsutbyte rörande A1-intyg (införande av en fråga-svarstjänst eller liknande)

Försäkringskassan har sedan tidigare konstaterat att det vore fördelaktigt om delar av informationsutbytet kring A1-intyg sker digitalt och automatiskt, till exempel genom en fråga-svarstjänst. I svar på regeringsuppdrag 2022 har myndigheten formulerat en idé om en sådan tjänst, men lyfte samtidigt att flera frågor återstår innan det kan bli verklighet.²⁰ Bland annat lyftes i svaret att en förutsättning är att Försäkringskassan har en digital hantering av informationen. Det konstaterades också att det kan vara en utmaning att lösa frågan om vilka sökparametrar som ska användas i tjänsten, då dessa behöver säkerställa en säker identifiering av personer som i de flesta fall saknar ett personnummer eller samordningsnummer, vilket innebär att det saknas ett gemensamt identifieringsnummer som kan användas mellan myndigheterna.

Det kan alltså finnas tekniska och praktiska svårigheter att utveckla en sådan tjänst. Det är inte säkert att det till exempel går att bygga vidare på andra liknande befintliga tjänster. Utvecklandet kräver under alla omständigheter att det finansieras.

Om en sådan tjänst ska utvecklas bör det övervägas vilka, förutom Skatteverket, som ska få ta del av den. I Försäkringskassans svar från 2022 nämndes att olika myndigheter liksom Sveriges A-kassor kan vara i behov av att ta del av information om utfärdade intyg på ett enkelt sätt. Försäkringskassan har även kännedom om att andra privata intressenter önskat ta del av sådan information på ett enkelt sätt.²¹ Frågan om och hur andra ska få ta del av information automatiskt från Försäkringskassan kräver såväl ytterligare juridiska överväganden samt överväganden om vad som är lämpligt och önskvärt ur kontroll- och integritetsperspektiv. Sådana överväganden ligger utanför Försäkringskassans möjlighet att utreda utan de bör göras av regeringen eller genom att frågan utreds särskilt.

Försäkringskassan är dock öppen för att, tillsammans med de som bör ha tillgång till ett sådant system, utreda de tekniska och praktiska förutsättningarna för delning av information ifall det bedöms aktuellt.

²⁰ Svar på regeringsuppdrag, Rapport – Hantering av intyg A1, Försäkringskassan 2022-06-07, s. 5.

²¹ Bland annat har flera arbetsgivarorganisationer genom företaget ID06 framfört att de vill kunna kontrollera anslutna företags A1-intyg automatiskt. Även fackliga organisationer har sannolikt intresse av att enklare kunna kontrollera intyg.

4.6 Försäkringskassan föreslår att det ska införas nya bestämmelser om informationsutbyte

Som ISF påpekat finns det ett visst, men otillräckligt, stöd för det informationsutbyte som idag sker genom den så kallade generalklausulen. Det har också sedan de ovan nämnda rapporterna från ISF och Försäkringskassans införts en ny bestämmelse i 10 kap. 15 a § OSL och i en lagrådsremiss föreslagits en ny paragraf, 6 kap. 5 a § OSL, som kan ge stöd även för ett mer systematiskt informationsutbyte, beroende på vilka uppgifter som ska utbytas. Varken ISF eller Försäkringskassan har i de tidigare rapporterna gjort någon bedömning av om föreslagen och kommande lagstiftning kan användas för det informationsutbyte som behövs.

I förarbetena anges att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL kan användas i en lång rad situationer. Bestämmelsen ska till exempel medge ett utlämnande av uppgifter både i situationer då den mottagande myndigheten behöver en uppgift för något av de syften som anges i paragrafen, och situationer när uppgiftslämnandet i sig behövs för något av de nämnda syftena, utan att den mottagande myndigheten behöver uppgiften. Det ska inte heller vara nödvändigt att det finns en indikation på att det förekommer fusk eller överträdelser utan den ska kunna användas även utan sådana indikationer.²² Det behöver dock göras en intresseavvägning enligt bestämmelsen för att kunna lämna ut uppgifter med stöd av den. En sådan intresseavvägning görs av den utlämnande myndigheten.

Försäkringskassan har inom ramen för detta regeringsuppdrag inte kunnat göra en uttömmande bedömning av nyligen införd och kommande lagstiftning. Det finns fortsatt behov att diskutera frågorna tillsammans med Skatteverket som också behöver ta ställning till möjligheterna att lämna ut uppgifter. Vi konstaterar också att samverkan avseende A1-intygen under mycket lång tid har lidit av att berörda myndigheter har gjort olika bedömningar avseende tidigare möjligheter att utbyta information. Regelverket är mycket komplext och det kan vara en fördel för samverkan att det införs tydliga bestämmelser avseende möjligheterna att utbyta den information som behövs. Försäkringskassan föreslår därför att det införs två nya bestämmelser som tydliggör att eventuell sekretess kan brytas mellan myndigheterna och att det finns dataskyddsrättslig grund för det uppgiftslämnande som behövs.

De förslag Försäkringskassan lämnar har getts en bred utformning för att säkerställa att behovet av informationsutbyte som anges i denna rapport tillgodoses. De uppgifter som ska lämnas med stöd av föreslagna bestämmelser framgår i avsnitt 4.4. Det rör sig såväl om uppgifter som inte är sekretessbelagda som uppgifter där sekretess kan föreligga, såväl hos Skatteverket som hos Försäkringskassan.

²² Prop. 2024/25:180, s. 87ff.

5. Ytterligare frågor som kan utredas vidare

ISF anger rapport 2025:4 att Försäkringskassan ibland saknar viktiga utredningsbefogenheter när myndigheten utreder vilken lagstiftning som ska gälla för en person och i förekommande fall utfärdar ett A1-intyg. I rapporten beskrivs hur olika regler gäller för handläggning och utredning av A1-intyg beroende på i vilken situation Försäkringskassan utreder frågan. 110 kap. SFB och de utredningsbefogenheter som framgår där är tillämplig när Försäkringskassan handlägger ärenden som gäller förmåner enligt SFB. När Försäkringskassan endast utreder och bedömer frågan om en person ska få ett A1-intyg och samtidigt inte utreder rätten till en förmån så gäller inte befogenheterna i 110 kap. SFB. Då är det istället förvaltningslagens bestämmelser som gäller.

Utifrån nuvarande handläggning och erfarenheter har Försäkringskassan inte kunnat identifiera att problemet med olika regler i olika situationer leder till några större negativa konsekvenser. Handläggningen är idag begränsad till ett fåtal ärenden. I nuläget krävs därför inga förtydliganden som avser Försäkringskassans utredningsbefogenheter.

Det kan dock påpekas att en förbättrad samverkan och ökat informationsutbyte kan leda till större behov av utredning och därmed större behov av olika utredningsbefogenheter. Det kan även i sig vara av värde med ett enhetligt och tydligt regelverk inom myndigheten och Försäkringskassan välkomnar därför en översyn av myndighetens utredningsbefogenheter i ärenden om tillämplig lagstiftning.

Som anges i avsnitt 2.3 kommer också en revidering av förordningarna 883/2004 och 987/2009 troligtvis att beslutas under hösten 2026. Hur detta påverkar nationell lagstiftning är för tidigt att dra slutsatser om och det kommer behöva övervägas hur svensk rätt kan behöva anpassas till det reviderade regelverket.

6. Plan för ett digitalt och sökbart register över inkommande och utfärdade A1-intyg

6.1 Bakgrund

I rapporten *Rätt socialförsäkring vid utlandsarbete* lämnar ISF en rekommendation till Försäkringskassan att myndigheten behöver "hantera alla utfärdade och inkommande A1-intyg i ett ändamålsenligt, digitalt och sökbart verksamhetssystem".²³ ISF trycker särskilt på behovet av att hantera de A1-intyg som inkommer till Försäkringskassan från andra länder.²⁴ Utifrån denna rekommendation har Försäkringskassan nu fått i uppdrag av regeringen att redovisa vad som krävs för att ett digitalt och sökbart register över inkommande och utfärdade A1-intyg ska kunna driftsättas.

Försäkringskassan har i en förstudie år 2025²⁵ tagit fram ett lösningsförslag till ett nytt handläggarsstöd för myndighetens FTH-ärenden.²⁶ Förstudien är en del av Försäkringskassans livscykelhantering och utgår från ny IT-arkitektur och myndighetens beslut om ett strategiskt ramverk för digital transformering. Det är en långsiktig lösning där hanteringen av A1-intyg är en del av det nya handläggarsstödet, vilket innefattar ett digitalt register över inkommande och utfärdade A1-intyg, men också handläggning av FTH-ärenden, viss grad av automatisering, informationsdelning internt och externt, nya lagringsytor m.m. Det är i dagsläget oklart när denna utveckling kan genomföras.

Försäkringskassan har därför, inom ramen för det här uppdraget från regeringen, tagit fram ett enklare lösningsförslag vilket tillgodoser behovet av ett digitalt och sökbart register över inkommande och utfärdade A1-intyg. Utvecklingen av ett sådant register är dock behäftat med ett flertal risker och begränsningar vilka redogörs för nedan. Det finns också beroenden till pågående EU-initiativ på området, samt till revideringen av EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009.

6.2 A1-intyg som utfärdas av Försäkringskassan

Redan idag finns ett digitalt och sökbart register hos Försäkringskassan gällande utfärdade A1-intyg, dvs. intyg där Försäkringskassan har bedömt att svensk lagstiftning är tillämplig enligt avdelning II i förordning (EG) 883/2004. Registret baseras på de utredningar som Försäkringskassan gör i ärenden gällande tillämplig lagstiftning där bedömningen sparas i myndighetens FTH-delsystem vilket är åtkomligt via den generella handläggningsportalen Hapo. Registret är sökbart för behöriga medarbetare hos Försäkringskassan.

Utredningen gällande tillämplig lagstiftning startar för det mesta med att den enskilde inkommer med en begäran om ett A1-intyg för tillfälligt arbete utomlands. Även externa impulser kan föranleda en utredning hos Försäkringskassan, såsom meddelanden från behöriga institutioner i andra länder att svensk lagstiftning bör vara tillämplig, eller att giltigheten hos ett utfärdat A1-intyg har ifrågasatts. Efter genomförd utredning och beslut om rätten till intyg sparas informationen om tillämplig lagstiftning i Försäkringskassans register. Den sparade informationsmängden innefattar:

²³ ISF-rapport 2025:4 *Rätt socialförsäkring vid utlandsarbete*, s. 107.

²⁴ Ibid., s. 57 – 66.

²⁵ Förstudierapport 70121251 FTH till nytt handläggarsstöd (diarienummer FK2023/014212).

²⁶ FTH-ärenden är ett samlingsbegrepp som Försäkringskassan använder för ärenden där myndigheten utreder om en person är socialförsäkrad i Sverige. FTH-ärenden inkluderar ärenden där personen flyttar till Sverige för bosättning eller arbete (FTH_REG), flyttar från Sverige för bosättning eller arbete i annat land (FTH_AVR), eller ansöker om intyg om tillämplig lagstiftning (FTH_LAG).

- Utfall (bifall/avslag)
- Tidsperiod (fr.om – t.om)
- Förordning²⁷
- Artikel²⁸
- Tillfälligt arbetsland

Informationen är sökbar via person- eller samordningsnummer. Den kan också kopplas till registrerade uppgifter om arbetsgivare. Statistikuppgifter kan hämtas från registret, vilket idag bland annat görs vid uttag till EU:s årliga statistikrapport om A1-intyg *Posting of Workers*.

6.3 A1-intyg som inkommer till Försäkringskassan från andra länder

Nästan samtliga A1-intyg som skickas från behöriga institutioner i andra medlemsländer inkommer digitalt till Försäkringskassan via det europeiska systemet för elektronisk informationsöverföring (EESSI). Informationen skickas i form av strukturerade elektroniska dokument (SED) inom det EU-gemensamma handläggarstödet Jina.

År 2025 mottog Försäkringskassan cirka 640 000 meddelanden med information från andra länder om beslut om tillämplig lagstiftning. Utöver dessa beslutsmeddelanden tillkommer andra typer av meddelanden som rör tillämplig lagstiftning, t.ex. begäran om kompletterande uppgifter eller information om ändrade förhållanden. En del av meddelandena gäller personer som inte faktiskt utför arbete i Sverige, men där den behöriga institutionen i en situation som gäller arbete i flera länder, valt att skicka ett meddelande till samtliga medlemsländer.

Hanteringen av meddelanden som inkommer till Försäkringskassan är manuell, vilket innebär att det inte finns någon maskinell överföring av informationen från Jina till Hapo, och det görs ingen maskinell kontroll eller registrering av informationen i Hapo.

Försäkringskassan utreder endast en mindre del av de meddelanden om tillämplig lagstiftning som inkommer till myndigheten. Det gäller i första hand fall där ett annat medlemsland har pekat ut svensk lagstiftning som tillämplig och Försäkringskassan behöver ta ställning till den bedömningen och eventuellt utfärda ett A1-intyg åt den enskilde. Hanteringen sker i enlighet med en risk- och konsekvensanalys som myndigheten genomfört vilken konstaterat att risken för felaktigheter är liten trots att samtliga inkommande meddelanden inte utreds. Likaså har det bedömts som en mycket liten risk att den enskilde ska gå miste om rättigheter i och med den begränsade hanteringen.

Meddelanden som utreds finns tillgängliga i Försäkringskassans handläggarstöd och information om den tillämpliga lagstiftningen sparas i registret. Meddelanden som inte utreds gallras från handläggningen men finns tillgängliga i Jina där de också är sökbara.

6.4 Ett digitalt och sökbart register över inkommande A1-intyg

För att tillgodose behovet av ett digitalt och sökbart register över både utfärdade och inkommande A1-intyg måste meddelanden om beslut om tillämplig lagstiftning som inkommer från andra länder tillgängliggöras i Försäkringskassans handläggarstöd samt tillhörande register. Försäkringskassan har tagit fram ett lösningsförslag för detta vilket övergripande kan beskrivas enligt följande:

²⁷ Samtliga beslut om tillämplig lagstiftning sparas, dvs. inte bara enligt förordning (EG) 883/2004, utan även enligt t.ex. bilaterala avtal och förordning (EG) 1408/71.

²⁸ Aktuell artikel i aktuell förordning (eller avtal).

1. Relevant information på inkommen SED läses av maskinellt och förs över till FTH-systemet.
2. Maskinell kontroll mot befintlig information i Försäkringskassans register.
3. Saknas en personpost skapas en Internationell person via Hapo.
4. Ärende skapas i ärendehanteringssystemet och handläggs maskinellt i FTH-systemet.
5. Saknas motstridiga uppgifter registreras informationen under punkt 1 (Uppgifter om tillämplig lagstiftning) och en journalanteckning görs i ärendet som därefter avslutas maskinellt.
6. Finns motstridiga uppgifter om t. ex överlappande intygspenoder görs en journalanteckning varefter handläggningen fortsätter manuellt.

Inom ramen för regeringsuppdraget har Försäkringskassan tagit fram lösningsförslaget vilket sedan har bedömts utifrån risker och förväntade effekter. Innan en eventuell utveckling kan påbörjas finns även behov av en grundlig rättslig analys och en analys av hur lösningen korresponderar med myndighetens övergripande mål och strategier avseende digitalisering. När detta är gjort bedömer Försäkringskassan att en utveckling enligt ovan skulle kunna genomföras under en period på cirka 6 månader.

6.5 Möjliga effekter av den föreslagna utvecklingen

Utvecklingen skulle innebära att Försäkringskassans digitala register innehåller information både om de A1-intyg som myndigheten utfärdar, och om de A1-intyg som inkommer från behörig institution i ett annat land. Informationen kommer att vara sökbar, vilket för inkommande A1-intyg skulle innebära att informationen blir lättare att hitta än vad fallet är idag.

Eftersom den föreslagna hanteringen innefattar en omedelbar kontroll av informationen som lämnas av det andra landet i förhållande till tillgänglig intern information, kan det innebära att eventuella felaktigheter i den tillämpliga lagstiftningen upptäcks på ett tidigt stadium. I förlängningen kan det också innebära att felaktiga utbetalningar av förmåner från Försäkringskassan förhindras.

Utvecklingen kan även öppna upp för ett bredare uttag av statistikuppgifter, till exempel för information om ärenden gällande förfalskade och felaktiga A1-intyg. Detta innebär att Försäkringskassan får bättre förutsättningar för riktade kontroller av intygen i syfte att upptäcka fusk eller felaktigheter.

6.6 Begränsningar och risker

Utvecklingen innefattar endast ett digitalt register med A1-intyg som är sökbart internt. Den innefattar inte informationsöverföring eller sökmöjligheter för externa parter, såsom Skatteverket, eller en teknisk anpassning till kommande EU-initiativ på området. Sådan utveckling kommer att behöva hanteras separat. Det finns ett pågående utvecklingsinitiativ hos Försäkringskassan vilket syftar till att öka digitaliseringen i informationsutbytet med Skatteverket.²⁹ A1-intygen är en del av projektet som är planerat att pågå fram till och med år 2028. Gällande kommande EU-initiativ, se avsnitt 6.7.

En utmaning finns gällande de personer som saknar ett svenskt personnummer eller samordningsnummer, vilket är fallet för en majoritet av de personer som kommer till

²⁹ Sims – Samlat informationsutbyte med Skatteverket, etapp 2 (FK2025/006290)

Sverige för tillfälligt arbete och uppbär ett A1-intyg från annat land. Dessa personer kommer endast att vara sökbara via den information som lämnats av institutionen i det andra landet, vilket innebär en lägre grad av träffsäkerhet vid fastställandet av identitet. Det finns även en osäkerhet kring lämpligheten i att skapa ett snabbt växande register baserat på fiktiva identitetsnummer. Exempelvis har ETK³⁰ i Finland (se vidare avsnitt 7.6) valt att upphöra med rutinen att skapa fiktiva nummer för personer med A1-intyg som saknar ett formellt finskt personnummer. Detta med anledning av att man har uppmärksammat risker för fusk och missbruk av numren, men även en problematik kring att den enskilde inte förstår innebörden av numret.

En förutsättning för registrets tillförlitlighet är också att den behöriga institutionen har meddelat Försäkringskassan om beslutet om tillämplig lagstiftning. Erfarenheter från ärenden där Försäkringskassan utreder en impuls från Skatteverket pekar på att det är vanligt förekommande att det andra landet *inte* meddelar Försäkringskassan om utfärdade A1-intyg.³¹ I sådana fall blir registret obsolet och ärendet kräver kontakt med den behöriga institutionen för att säkerställa statusen gällande tillämplig lagstiftning. Detta är en potentiellt allvarlig kvalitetsbrist vilken har blivit tydlig för Försäkringskassan under arbetet med det här uppdraget.

Utvecklingen innebär mindre manuell hantering av de ärenden som Försäkringskassan redan idag hanterar, dvs ärenden där ett annat land har pekat ut Sveriges lagstiftning som tillämplig. Samtidigt medför utvecklingen att andra typer av ärenden kommer att kräva manuell hantering. Om information från det andra landet inte överensstämmer med tidigare känd information måste Försäkringskassan skapa ett ärende för manuell utredning. Enligt den risk- och konsekvensanalys som myndigheten genomfört är risken för detta låg, men analysen baseras på ett begränsat urval av ärenden och tar inte höjd för samtliga möjliga situationer. Med tanke på den stora mängden meddelanden från andra länder (600 000+ per år) finns en betydande risk för merarbete vilket myndigheten i dagsläget har svårt att bedöma omfattningen av.

6.7 EU-initiativ

I uppdraget från regeringen framgår att Försäkringskassan ska beakta "pågående utvecklingsarbete avseende digitaliseringen av intyg utfärdade inom ramen för EU-förordningarna (förordning (EG) nr 883/2004...och...förordning (EG) nr 987/2009)". Ett pågående EU-initiativ som kommer ha påverkan på den framtida hanteringen av A1-intyg är ESSPASS. Även den pågående revideringen av förordningarna 883/2004 och 987/2009 påverkar A1-hanteringen och därmed det här uppdraget.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1183 av den 11 april 2024 om ändring av förordning (EU) nr 910/2014³² ställs krav på att alla medlemsstater ska införa digitala identitetsplånböcker. Dessa plånböcker ska möjliggöra för enskilda att digitalt begära, erhålla, lagra, och använda så kallade attributsintyg. Ett sådant attributsintyg är A1-intyget, vilket tillsammans med EU-kortet (EHIC) under åren 2023 – 2025 varit föremål för en storskalig pilot inom EU som undersökt olika lösningar för att skapa en digital plånbok.

I Sverige har Myndigheten för digital förvaltning (Digg) fått i uppdrag att utveckla den digitala plånboken, vilken beräknas införas i december 2026. I uppdraget ingår bland annat att utveckla funktionalitet för identitetsmatchning och för kvalificerade elektroniska underskrifter. När plånboken är på plats kan den sedan fyllas på med attributsintyg från berörda svenska myndigheter.

³⁰ ETK (Eläketurvakeskus, eller Pensionsskyddscentralen) är behörig myndighet för tillämplig lagstiftning i Finland.

³¹ 1 600 ärenden inom projektet SUUF (se kap. 7.5), samt cirka 200 ärenden i den ordinarie impulshanteringen från Skatteverket.

³² Den reviderade eIDAS-förordningen

Försäkringskassan har tillsammans med E-hälsomyndigheten fått i uppdrag av regeringen att undersöka förutsättningarna för införandet av ett digitalt EU-kort i Sverige enligt det lagförslag som EU-kommissionen aviserat är att vänta under senare halvan av 2026. Lagförslaget utgår från den reviderade eIDAS-förordningen och erfarenheterna från ESSPASS-piloten. Uppdraget från regeringen berör inte specifikt A1-intyget, men delar av resultatet kan nog ändå ha bäring för en framtida digital lösning gällande A1-intyg.

Om Försäkringskassan har uppfattat tanken med ESSPASS korrekt så skulle en lösning innebära att verifiering av A1-intygets giltighet sker i realtid gentemot behörig institution. Det kan exempelvis handla om en arbetsgivare som vill kontrollera att en arbetstagare har ett giltigt A1-intyg innan arbetet kan påbörjas, eller en myndighet som vill kontrollera att sociala avgifter erläggs i rätt medlemsstat. En sådan lösning skulle innebära att informationen som tillgängliggörs kommer direkt från den behöriga institutionen, vilket torde ge den större aktualitet och tillförlitlighet än information som sparas i ett register över inkommande intyg hos Försäkringskassan. Detta gäller inte minst med hänsyn till de risker som identifierats ovan.

Som tidigare nämnts i avsnitt 2.3 kommer också revideringen av EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009 att påverka Försäkringskassans hantering av A1-intygen. Det finns ännu ingen färdig analys av vad förändringarna kommer att innebära för myndigheten. Uppdraget som regeringen givit till Försäkringskassan om förberedelser inför ikraftträdandet ska redovisas senast den 1 mars 2027.

6.8 Slutsatser

Försäkringskassan har tagit fram ett lösningsförslag för ett digitalt och sökbart register över inkommande och utfärdade A1-intyg. Registret uppfyller grundläggande krav om sökbarhet och kontroll av informationens validitet, och en driftsättning skulle vara möjlig efter en utvecklingsinsats som tar cirka 6 månader i anspråk.

Emellertid riskerar ett sådant register att vara ofullständigt och den önskade effekten kan därmed bli begränsad. Den bristande informationsförsörjningen som identifierats under arbetet med regeringsuppdraget kan bli ett problem för registrets tillförlitlighet och därmed för dess användning överhuvudtaget. Iakttagelsen är förvisso gjord utifrån ett begränsat urval av ärenden, men erfarenheterna från dessa pekar på en allvarlig brist som Försäkringskassan inte kan lösa internt. Detta är en invändning som inte bara kan avgränsas till den nu föreslagna lösningen, utmaningen med att identifiera individer och bristen på komplett information från behörig institution finns oberoende av vilken IT-lösning Försäkringskassan väljer för hantering av inkommande A1-intyg.

Samtidigt pågår flera stora initiativ på EU-nivå vars införande kommer att påverka hur Försäkringskassan hanterar A1-intyg i framtiden. Revideringen av EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009 ska implementeras senast år 2028, och det finns ännu ingen fullständig analys hur förändringarna kommer att påverka Försäkringskassan. Ett annat EU-initiativ som påverkar A1-intygen är den digitala plånboken enligt eIDAS-förordningen. Utifrån syftet med den digitala plånboken – där verifiering av tillämplig lagstiftning sker i realtid gentemot behörig institution – bedömer Försäkringskassan att den lösning som förespråkas av ESSPASS kan ge bättre effekter än ett nationellt register med avseende på väntetider och kvalitet på informationen. En fördel med en digital plånbok är också att respektive behörig institution tar ansvar för sina egna A1-intyg, dvs andra institutioner ska eller behöver inte bygga nationella register som innehåller information från andra länder. Kontroller av den enskildes status avgränsas också till situationer där behovet uppstår.

Tidplanen för när en digital plånbok innehållandes A1-intyg kan vara redo att driftsättas är ännu oklar. När ESSPASS-förordningen har antagits finns en införandeperiod inom



vilken förordningen ska implementeras av medlemsländerna. Försäkringskassan anser att det bör finnas en tydlig plan och konsekvensanalys inför införandet av en digital plånbok med A1-intyg innan myndigheten påbörjar en utveckling av ett eget register för inkommande A1-intyg. Detta menar Försäkringskassan är väsentligt för att bättre kunna bedöma om en lösning enligt ESSPASS är en mer ändamålsenlig lösning för att motverka arbetslivskriminalitet. Försäkringskassan anser även att det behöver göras en riskanalys kring de administrativa kostnader som kan uppstå av det merarbete som ett ofullständigt register kan leda till.

7. Åtgärder som vidtagits och ska vidtas för att stärka arbetet med att identifiera och utreda felaktiga och förfalskade A1-intyg samt agera på impulser från andra aktörer

7.1 Inledning

I uppdraget från regeringen ingår även att Försäkringskassan ska "redovisa vilka åtgärder som har vidtagits och ska vidtas för att, i väntan på att ett digitalt och sökbart register kommer på plats, stärka myndighetens arbete med att själva identifiera och utreda felaktiga och förfalskade A1-intyg, samt agera på impulser från andra aktörer".

Nedan följer åtgärder som Försäkringskassan anser kan vara relevanta för uppdraget.

7.2 Rutin för hantering av impulser om misstänkt falska och felaktiga A1-intyg

Försäkringskassan har tagit fram en rutin gällande hur impulser om misstänkt falska och felaktiga A1-intyg ska hanteras. Rutinen beskriver hur impulser kan inkomma till Försäkringskassan, vilka uppgifter Försäkringskassan behöver av uppgiftslämnaren för att kunna utreda impulsen, och hur återkoppling ska göras när det är möjligt. Den används både för interna och externa impulser, såsom impulser från Skatteverket, fackförbund eller impulser som uppstår vid arbetsplatsinspektioner genomförda av Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Polismyndigheten (API).

Impulserna hanteras i ett första skede av FTH-utredare hos Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor. I förekommande fall skickas ärendet därefter vidare till Försäkringskassans bidragsbrottsavdelning för fortsatt utredning. Rutinen används sedan 2024 och den uppdaterades senast i april 2026. Hittills har cirka 200 ärenden hanterats enligt rutinen.

7.3 Samarbete med Skatteverket

Försäkringskassan har fört diskussioner med Skatteverket om hur information ska kunna delas på ett säkert och enkelt sätt. Detta har redovisats mer ingående i avsnitt 4.4 *Hur ser behovet av informationsutbyte ut?*

Dialog förs även om enskilda ärenden när Skatteverket misstänker att det finns ett falskt eller felaktigt A1-intyg. Dialogen är pågående och sker via mail och möten mellan specialister från Försäkringskassan och representanter från Skatteverket.

7.4 Samarbete med Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har fått ett regeringsuppdrag att, inom ramen för gällande rätt, kartlägga förutsättningarna och vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten i och tillgängligheten till uppgifter i utstationeringsregistret för relevanta myndigheter och arbetsmarknadens parter. Syftet är att förebygga regelöverträdelser och brottslighet samt för att minska arbetstagares utsatthet.³³ Försäkringskassan är en av myndigheterna som ska stödja Arbetsmiljöverket i uppdragets genomförande.

En av utgångspunkterna i uppdraget är att skapa ökad jämförbarhet mellan informationen i utstationeringsregistret och den information som finns hos andra myndigheter. Ett digitalt och sökbart register för A1-intyg har använts som exempel på

³³ Uppdrag till Arbetsmiljöverket om förbättring av utstationeringsregistrets kvalitet och tillgänglighet - Regeringen.se.

hur det skulle vara möjligt att jämföra uppgifterna i utstationeringsregistret med den information som Försäkringskassan har gällande A1-intyg.

7.5 Deltagande i projekt med bland annat Skatteverket och Polisen

Försäkringskassan har deltagit i *Projekt utstationering*³⁴ vilket arrangeras av Polismyndigheten. I projektet arbetar deltagande myndigheter utifrån tidigare erfarenheter med ett urval av företag för att se huruvida det går att fånga upp mönster som kan användas till att identifiera situationer där det är stor risk för felaktiga eller falska A1-intyg. I samband med projektet genomfördes även två pilotprojekt med syfte att berika problem bilden samt identifiera hur myndigheterna kan samverka kring utstationering.³⁵

Skatteverket har ett liknande projekt kallat Särskild Utredning Utländska Företag (SUUF) vilket syftar till att få fram en fungerande arbetsmetod för gräns- och myndighetsöverskridande samverkansutredning med fokus på arbetsplatskriminalitet. Försäkringskassans deltagande går ut på att utifrån de uppgifter som Skatteverket lämnar inhämta information om huruvida personer har giltiga A1-intyg eller ej. Inom projektet har Försäkringskassan kontrollerat cirka 1 600 A1-intyg. I en stor del av dessa kontroller har det visat sig att det har saknats uppgifter om A1-intyg i Jina. Detta har lett till att Försäkringskassan har behövt kontakta myndigheten i det andra landet för att utreda om det finns ett A1-intyg. Det har i de flesta fall visat sig att det faktiskt finns ett A1-intyg och att det andra landet inte har meddelat Försäkringskassan om detta.

7.6 Studiebesök hos myndigheter i andra länder

I december 2025 var Försäkringskassan på studiebesök hos Pensionsskyddscentralen (ETK) i Finland för att lära om hur man där arbetar med framför allt IT-utveckling för handläggning av A1-intyg, men också om deras hantering av misstänkt falska A1-intyg, om produktionsplanering och uppföljning av ärendehandläggningen. ETK har kommit längre i IT-utvecklingen än Försäkringskassan och planer finns att med start år 2026 förbättra handläggarstödet ytterligare.

Trots det mer avancerade IT-stödet brottas ETK med tekniska begränsningar och utmaningar kring hanteringen av personer som saknar en nationell identitetsbeteckning. Exempelvis hanterar ETK endast i sällsynta fall personer som saknar ett finskt identitetsnummer. Ungefär 80 procent av de meddelanden (SED) som inkommer med information om tillämplig lagstiftning gallras efter ett år, dvs de hanteras inte.

I samband med Projekt Utstationering och arbetslivskriminalitet har Försäkringskassan även gjort ett studiebesök i Slovakien hos socialförsäkringsmyndigheten Sociálna poisťovňa (SIA). SIA har utvecklat ett system som elektroniskt sorterar ut inkomna SED, baserat på ett antal kriterier sorteras de för att antingen hanteras manuellt eller för att arkiveras utan någon hantering. Några av kriterierna för att SED ska hanteras manuellt är att det framgår en adress i Slovakien eller att personen arbetar i Slovakien. Försäkringskassan har även haft informationsutbyte med SIA för att synliggöra och diskutera de problem som finns med felaktiga och falska A1-intyg inom främst bygg-, byggnadsställnings- och svetsarbranschen.

7.7 Samarbete inom Norden

Försäkringskassan deltar i två nordiska samarbeten med särskilt fokus på tillämplig lagstiftning – *Nordic Group on Applicable Legislation* och *Nordic Case Handler Meeting*. Mötena syftar bland annat till erfarenhetsutbyte och lärande de nordiska länderna emellan, och frågor om arbetet med falska och felaktiga A1-intyg diskuteras regelbundet.

³⁴ Utstationering och arbetslivskriminalitet, Myndighetsgemensam rapport.

³⁵ Pilotprojekt – utstationering, Myndighetsgemensam rapport (Polismyndigheten dnr: 2024/054539).

7.8 Kontakt med byggföretagare/fackförbund

Försäkringskassan har haft kontakt med fackförbund och bransch- och arbetsgivarorganisationen Byggföretagarna där myndigheten fått information om hur dessa kontrollerar och upptäcker misstänkt felaktiga A1-intyg. Dialogen har även lett till att impulser om misstänkt felaktiga A1-intyg lämnas till Försäkringskassan. På grund av sekretess kan Försäkringskassan i de här fallen inte återkoppla till uppgiftslämnaren, men impulserna leder till att myndigheten har möjlighet att utreda huruvida intyget är giltigt eller ej. Utredningen görs genom kontakt med den behöriga institutionen i det andra landet för att kontrollera om intyget är korrekt baserat på de uppgifter som Försäkringskassan har tagit del av.

7.9 Center mot arbetslivskriminalitet

Försäkringskassan och åtta andra myndigheter³⁶ samverkar sedan 2018 för att motverka arbetslivskriminalitet för att kunna öka effekterna av de insatser som görs. De senaste åren har arbetet utvecklats och under 2022 och 2023 öppnade sju center mot arbetslivskriminalitet där myndigheterna samlas för att planera, genomföra och följa upp det gemensamma arbetet mot fusk och brott i arbetslivet. Myndigheterna arbetar tillsammans för att upptäcka felaktigheter hos arbetsgivare, som exempelvis svart arbetskraft, anställda som saknar rätt att arbeta i Sverige, farlig arbetsmiljö eller sådana omständigheter som kan indikera bakomliggande människohandel eller exploatering.³⁷ Detta samarbetet har underlättat informationsöverföringen mellan Försäkringskassan och de inblandade myndigheterna vilket har lett till att Försäkringskassan har fått in impulser gällande misstänkt felaktiga A1-intyg. Se också avsnitt 3.5.

³⁶ Samverkande myndigheter är: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

³⁷ <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetslivskriminalitet/sa-jobbar-myndigheterna-mot-arbetslivskriminalitet/>.

8. Konsekvensutredning gällande författningsförslagen

En konsekvensutredning ska alltid redovisas vid förslag till regeringens eller om nya eller ändrade lagar eller förordningar, se förordning (2024:183) om konsekvensutredningar. Konsekvensbeskrivningarna nedan tar således sikte på förslaget om nya bestämmelser om informationsutbyte mellan Försäkringskassan och Skatteverket.

8.1 Syftet med förslaget

Syftet med föreslagna bestämmelser är att förtydliga och säkerställa att författningsstöd för informationsutbyte finns i de situationer det behövs. Det har under lång tid saknats tillräckliga möjligheter att utbyta information mellan myndigheterna. Att säkerställa att det finns rättsligt stöd för informationsutbytet kan bidra till att avslöja fusk och felaktigheter rörande A1-intyg, en mer korrekt tillämpning av EU-rätten samt ett mer korrekt uttag av sociala avgifter och utbetalande av socialförsäkringsförmåner.

8.2 Alternativa lösningar

En alternativ lösning skulle kunna vara att inte införa de föreslagna bestämmelserna. Då behöver Försäkringskassans och Skatteverkets informationsutbyte ske med stöd av befintliga bestämmelser. Som framgår ovan kunde informationsutbyte inte ske fullt ut med stöd av tidigare bestämmelser. Det har under den senaste tiden kommit ny lagstiftning som medger ett utökat uppgiftslämnande jämfört med tidigare. Framför allt ger den nya huvudregeln i 10 kap. 15 a § OSL möjligheter att lämna information i olika sammanhang. Det är således inte uteslutet att det redan kan finnas tillräckligt stöd för informationsutbytet. Det finns dock begränsningar i fråga om vilka situationer de nya bestämmelserna är tillämpliga på. I enskilda fall skulle det därför kunna finnas sekretess som inte bryts med stöd av dessa bestämmelser. Hur dessa bestämmelser kan användas inom ramen för informationsutbytet avser Försäkringskassan att fortsätta att utreda tillsammans med Skatteverket.

8.3 Konsekvenser för myndigheter

Att det införs tydligare rättsliga förutsättningar för att utbyta information kan leda till bättre möjligheter för Skatteverket att ta ut sociala avgifter och bättre möjligheter för Försäkringskassan att besluta om tillämplig lagstiftning och i förlängningen även rätt socialförsäkringsförmåner. Visserligen kan informationsutbytet i sig ta tid och kan även leda till fler ärenden för myndigheterna att utreda. Försäkringskassan anser att utvecklingen bör följas framöver, för att se i vilken utsträckning handläggningen hos myndigheterna påverkas.

8.4 Konsekvenser för enskilda

Förslagen bedöms innebära ett förbättrat informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan och bättre möjligheter att rätta till fusk och felaktigheter. Detta kan medföra en förbättrad konkurrenssituation för de som håller sig till reglerna samt ett högre förtroende för myndigheter och regelverk. Det kan också leda till att den tillämpliga lagstiftningen fastställs korrekt från början vilket innebär mindre retroaktiv administration både för myndigheterna och den enskilde.

8.5 Stämmer regleringen med eventuella EU-krav?

Förslaget bedöms inte stå i strid med EU-rätten, utan bedöms tvärtom medföra att Sverige på ett bättre sätt uppfyller sina åtaganden gentemot EU.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef David Karlsson och verksamhetsutvecklare Niklas Fridén och Johnny Sjösten, de senare som föredragande.

Nils Öberg

Niklas Fridén

Johnny Sjösten