

Svar på regeringsuppdrag

Rapport – Hantering av intyg A1

Försäkringskassan 2022

Datum: 2022-06-07

Uppdrag att redovisa hantering av intyg om tillämplig lagstiftning

1.0

FK 2022/003893

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	7
Vad är ett intyg A1?.....	7
Uppdraget.....	7
1. Intyg A1 utfärdade av Försäkringskassan	9
Rättsliga förutsättningar	9
Hantering hos Försäkringskassan	11
Utmaningar	12
Kommande utveckling.....	13
Åtgärdsförslag	14
2. Intyg A1 utfärdade av en institution i ett annat land	15
Rättsliga förutsättningar	15
Hantering hos Försäkringskassan – Hur kontrollerar vi inkommande intyg?	16
Hur vanligt är det att Försäkringskassan tar kontakt med institutioner i annat land för att utreda felaktigheter och att intygen då dras tillbaka?	18
Risker för att felaktiga uppgifter ligger till grund för intyg A1	18
Särskilt om falska intyg A1	19
Utmaningar	19
Kommande utveckling.....	20
Åtgärdsförslag	20
3. Statistik och handläggningstider	21
Utsändning från Sverige och arbete i två eller flera länder när Sverige är behörig stat	22
Utsändning till Sverige och arbete i två eller fler länder när annat medlemsland är behörig stat.....	23
Handläggningstider	24
4. Informationsutbyte om intyg A1 med andra myndigheter och arbetslöshetskassorna i Sverige.....	25
Skatteverket	25
Pensionsmyndigheten.....	26
Arbetslöshetskassorna.....	27
IAF	27
Arbetsmiljöverket.....	28
Kommande utveckling.....	28
Behov av regeländringar	29
Uppgiftslämnande från Skatteverket till Försäkringskassan.....	29
Uppgiftslämnande från Försäkringskassan till andra myndigheter och arbetslöshetskassorna	29
5. Socialförsäkringsinspektioner i Sverige?	30
Skatteverkets möjlighet att upptäcka felaktiga intyg A1	30

Inspektioner inom ramen för myndighetsgemensam samverkan mot arbetslivskriminalitet.....	30
Myndighetsgemensamma inspektioner via Europeiska arbetsmyndigheten (ELA)	31
Bedömning av om Sverige bör inrätta socialförsäkringsinspektioner	32

Sammanfattning

Försäkringskassan har fått i uppdrag av regeringen att redovisa hanteringen av intyg A1.

Intyg A1 visar vilket lands lagstiftning om social trygghet som gäller för arbetstagare och egenföretagare som rör sig inom EU/EES, Schweiz och Storbritannien. Socialavgifter ska betalas i det land som utpekats som behörigt enligt intyg A1. Det landet blir också som huvudregel ansvarigt för att utbetala eventuella ersättningar och bidrag vid till exempel sjukdom, arbetslöshet och föräldraskap enligt villkoren som gäller i den nationella lagstiftningen.

Försäkringskassan är enligt gällande EU-lagstiftning behörig institution att utfärda intyg A1 när svensk lagstiftning gäller och är även behörig att ifrågasätta intyg A1 från andra länder.

Intyg A1 utfärdade av Försäkringskassan

Försäkringskassan bedömer att vår handläggning av ärenden som avser intyg A1 överlag fungerar tillfredställande och att utredningarna som ligger till grund för svenska intyg A1 håller god kvalitet. Men vi ser att vi kan bli ännu bättre på utredningsmetodik för att komma fram till vilket lands lagstiftning som ska gälla samt att det finns behov av att digitalisera delar av processen för intyg A1. Vi har därför genomfört utbildningsinsatser med extra fokus på ärenden som gäller intyg A1. Vi har dessutom beslutat att digitalisera processen för ansökan och automatisera utskicket av intyget.

Utmaningar i handläggningen uppstår ofta i kontakt med enskilda och institutioner i andra länder som inte medverkar i utredningen i tillräcklig omfattning. I handläggningen finns också behov av tillgång till information från myndigheter i Sverige, främst Skatteverket och i synnerhet att kunna använda månadsuppgifter, vilket vi idag inte kan. Vi ser därför att det är angeläget att Försäkringskassan får rättsligt stöd att begära in månadsuppgifter på medium för automatiserad behandling i ärenden som avser intyg A1 samt en direktväg att ställa frågor till Skatteverket, via säker digital kommunikation (eller telefon).

Det finns också ett fortsatt behov att inom EU lyfta vikten av samarbete vid fastställande av tillämplig lagstiftning och att svara på förfrågningar från andra medlemsländer i rimlig tid.

Intyg A1 utfärdade av institutioner i andra länder

Försäkringskassans hantering av intyg A1 eller motsvarande information som inkommer elektroniskt via det elektroniska informationsutbytet mellan länderna i EU/EES och Schweiz (EESSI) syftar i nuläget med vissa undantag främst till att identifiera ärenden när det andra landet bedömt att svensk lagstiftning ska gälla.

Det förekommer att Försäkringskassan ifrågasätter intyg från andra länder men det är inte vanligt och vi saknar utifrån våra egna kontroller underlag för att bedöma hur stor risken är för att A1-intyg från andra länder baseras på felaktiga uppgifter. Statistik från EU visar en relativt låg andel rapporterade fel vad gäller intyg A1.

För att kunna hantera den mycket stora volymen aviseringar om att intyg A1 utfärdats för arbete i Sverige planerar vi för en automatiserad process som kommer att innebära en viss ökad möjlighet att upptäcka utländska intyg A1 som utfärdats på felaktiga grunder samt förhindra felaktiga utbetalningar från Försäkringskassan. Men det finns fortsatt begränsningar för Försäkringskassan att kunna värdera om uppgifter i utländska intyg A1 stämmer och svårigheter att ifrågasätta intyg från andra länder.

För att identifiera eventuella felaktiga intyg A1 krävs samverkan med Skatteverket om intyg A1 vilket beskrivs nedan under rubriken om informationsutbyte med andra myndigheter och arbetslöshetskassorna samt under rubriken om socialförsäkringsinspektioner i Sverige.

Vi bedömer vidare att vissa av de förändringar i förordning 987/2009 som föreslagits inom ramen för *Labour mobility package* i syfte att påskynda förfarandet för kontroll och återkallande av handlingar vid bedrägerier och felaktigheter kan förbättra möjligheten att ifrågasätta intyg A1 från andra medlemsländer.

En digitalisering av intyg A1 inom ramen European Social Security Pass (ESSPASS) kan eventuellt bidra till minskad risk för direkt förfalskade intyg A1 men Försäkringskassan saknar idag närmre information om vad projektet kommer att innebära och har därför svårt att värdera vilka effekter det kan generera.

Statistik och handläggningstider

År 2021 utfärdade Försäkringskassan 7 636 intyg A1 samtidigt som vi mottog aviseringar om att intyg A1 utfärdats av institutioner i andra länder för arbete i Sverige i över 200 000 fall. De flesta situationer när intyg A1 utfärdats gäller personer som arbetar i två eller flera länder med koppling till Sverige följt av personer som är utsända till eller från Sverige.

Den mest uppdaterade statistiken som specifikt rör *utsändning till Sverige* är från 2020 då andra länder rapporterat att de utfärdat 61 452 intyg A1 för utsändning hit. Under samma år utfärdade Försäkringskassan 1 951 intyg för utsändning *från* Sverige.

År 2021 var handläggningstiderna för Försäkringskassans utredning som ligger till grund för intyg A1 på grund av utsändning respektive arbete i två eller fler länder 65 respektive 69 dagar.

Informationsutbyte om intyg A1 med andra myndigheter och arbetslöshetskassorna i Sverige

Försäkringskassan har inom ramen för regeringsuppdraget samrått med Skatteverket, Pensionsmyndigheten, Sveriges a-kassor, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF) samt även Arbetsmiljöverket gällande informationsutbyte om intyg A1.

Utifrån de dialoger vi fört med myndigheterna och Sveriges a-kassor har vi vidareutvecklat en vision Försäkringskassan tidigare utformat. Den handlar om att Försäkringskassan digitalt, via en fråga-svarstjänst, ska kunna dela information om både svenska intyg A1 och intyg A1 utfärdade av institutioner i andra medlemsländer med andra myndigheter och arbetslöshetskassorna i Sverige.

En sådan hantering ligger längre fram i tiden efter att Försäkringskassan i ett första steg fått till stånd en automatiserad hantering av inkommande intyg A1 och motsvarande information via EESSI. Försäkringskassan bedömer att det kommer bli en utmaning att lösa frågan om vilka sökparametrar som ska användas i tjänsten som säkerställer en säker identifiering. De flesta personer med utländska intyg A1 saknar nämligen personnummer eller samordningsnummer och det finns därmed inget gemensamt identifieringsnummer som kan användas mellan myndigheterna.

Utöver de framtida planerna på informationsöverföring av intyg A1 har Försäkringskassan och Skatteverket inlett ett samarbete som innebär att Skatteverket idag kan överlämna information om intyg A1 till Försäkringskassan i de fall Skatteverket misstänker att intyget är utfärdat på felaktiga grunder.

Försäkringskassans ambition att i framtiden utveckla en digital fråga-svarstjänst som möjliggör för andra myndigheter att inhämta uppgifter om intyg A1 förutsätter rättsliga överväganden och troligtvis regelförändringar. Skatteverket bedömer också att det på sikt krävs en regelförändring som ger stöd för att Skatteverket överlämnar sekretesskyddad information till Försäkringskassan i fråga om misstänkt felaktiga intyg A1.

Socialförsäkringsinspektioner i Sverige?

Försäkringskassan och Skatteverket bedömer att det idag inte finns tillräckligt med underlag för att förordna socialförsäkringsinspektioner i Sverige. Försäkringskassan bedömer fortsatt att Skatteverket är den myndighet som utifrån sitt uppdrag och erfarenhet är mest lämpad att upptäcka indikationer på felaktiga intyg A1 genom exempelvis revisioner och att Försäkringskassan fortsatt bör vara mottagare av impulser om intyg A1 som misstänks utfärdade på felaktiga grunder för dialog med behörig institution i annat medlemsland.

Den myndighetsgemensamma samverkan mot arbetslivskriminalitet som samordnas av Arbetsmiljöverket skulle enligt Försäkringskassans uppfattning kunna vara ett möjligt forum för fördjupad samverkan om intyg A1 och skulle även kunna fungera som utgångspunkt vid ett eventuellt framtida initiativ om arbetsplatsinspektioner tillsammans andra länder med bistånd av Europeiska arbetsmyndigheten.

Inledning

Vad är ett intyg A1?

Intyg A1 visar vilket lands lagstiftning om social trygghet som gäller för en arbetstagare och egenföretagare som rör sig inom EU/EES, Schweiz och Storbritannien. Det är ett standardiserat intyg som ser likadant ut i alla länder. En person som har ett intyg A1 som visar att svensk lagstiftning gäller kan ha fortsatt rätt till ersättningar och bidrag från svensk socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring även när hen arbetar i ett annat medlemsland. Socialavgifter ska betalas i Sverige för allt arbete oavsett i vilket medlemsland det utförs.

En arbetstagare eller egenföretagare i Sverige med intyg A1 som visar att *ett annat medlemslands* lagstiftning gäller saknar däremot rätt till de flesta svenska trygghetsförmåner från Sverige och socialavgifter ska inte betalas här.

Bedömningen som ligger till grund för utfärdande av intyg A1 påverkar även rätt till vårdförmåner som till exempel hälso- och sjukvård och vilket land som ska vara ansvarigt för finansieringen av vårdförmåner.

Försäkringskassan är behörig att utfärda intyg A1 i de fall svensk lagstiftning om social trygghet gäller. Om det är ett annat medlemslands lagstiftning som gäller är det istället behörig institution i det landet som ska utfärda intyget.

Den vanligaste situationen när ett intyg A1 utfärdas av Försäkringskassan är om en person arbetar samtidigt eller omväxlande i fler medlemsländer än ett. För att undvika att personen åker in och ut ur olika lagstiftningar fastslår EU-rätten i en sådan situation att enbart ett lands lagstiftning ska gälla för en bestämd period. En annan vanlig situation när intyg A1 utfärdas är om en person arbetar tillfälligt i ett annat medlemsland än där arbetsgivaren normalt bedriver sin verksamhet, så kallad *utsändning*.

Villkoren för att få ett intyg A1 på grund av arbete i två eller flera länder, utsändning eller av annan anledning finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, härafter kallad förordning 883/2004 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, härafter kallad förordning 987/2009.

EU-förordningarna gäller EU-länderna samt via avtal även EES-länderna och Schweiz. I rapporten benämns de länder som EU-förordningarna gäller för *medlemsländer*. Det finns också ett avtal mellan EU och Storbritannien som innehåller samordningsbestämmelser om social trygghet som innebär att intyg A1 kan utfärdas i förhållande till Storbritannien. Därför inbegrips även Storbritannien i begreppet medlemsland i den här rapporten.

Uppdraget

Försäkringskassan har fått i uppdrag av regeringen att redovisa hanteringen av intyg om tillämplig lagstiftning. Av uppdragstexten framgår att de beslut om tillämplig lagstiftning som avses är sådana som ger rätt till ett intyg A1 till den enskilde.

Utifrån uppdragstexten har vi identifierat följande frågeställningar som vi ska svara på:

- Hur arbetar Försäkringskassan vid utfärdandet av svenska intyg A1?
 - o Finns åtgärdsförslag för att förbättra hanteringen?

- Hur arbetar Försäkringskassan med kontroller av intyg A1, eller motsvarande information som inkommer elektroniskt, utfärdade av andra länder?
 - o Vilka utmaningar finns?
 - o Hur vanligt är det att Försäkringskassan tar kontakt med institutioner i andra medlemsländer för att utreda eventuella felaktigheter samt att beslut om intyg A1 dras tillbaka efter en sådan kontakt?
 - o Hur stor risk bedömer Försäkringskassan det är att felaktiga uppgifter ligger till grund för intyg A1?
 - o Vilka åtgärder anser Försäkringskassan (efter samråd med Skatteverket) bör göras på EU-nivå, bland annat utifrån det pågående arbetet med digitalisering av intyg A1 inom ramen för det så kallade ESSPASS-projektet?
- Hur många personer sänds varje år ut till respektive från Sverige och hur ser handläggningstiderna ut för utfärdande av intyg A1 respektive kontroll av inkommande intyg A1 och motsvarande information som inkommer elektroniskt?
- Hur ska andra myndigheter och arbetslöshetskassorna som har ett behov av att få tillgång till information om intyg A1 få tillgång till den informationen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt? Utgångspunkten är att informationsutbytet ska ske digitalt.
 - o Hur fungerar samverkan med Skatteverket gällande informationsutbyte och finns det behov av regeländringar för att effektivisera informationsutbytet?
 - o Hur fungerar samverkan med Skatteverket när en person har ett felaktigt utfärdat intyg A1?
- Anser Försäkringskassan (efter samråd med Skatteverket) att det finns behov av särskilda socialförsäkringsinspektioner i Sverige?

Försäkringskassan har inom ramen för det här uppdraget fört dialog med Skatteverket, Pensionsmyndigheten, Sveriges a-kassor, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsmiljöverket och Transportstyrelsen. Samtliga av dessa myndigheter och Sveriges a-kassor har även fått svaret på remiss.

1. Intyg A1 utfärdade av Försäkringskassan

I det här kapitlet beskriver vi övergripande hur reglerna som ligger till grund för utfärdande av intyg A1 ser ut och hur Försäkringskassan arbetar vid utfärdande av intyget. Vi beskriver vilka utmaningar som finns, hur vi avser utveckla hanteringen och vilka ytterligare förbättringsförslag vi har identifierat.

Sammanfattningsvis bedömer vi att Försäkringskassans handläggning överlag håller god kvalitet vid tillämpning av de regelverk som styr rätten till intyg A1 men att vi kan bli ännu bättre på utredningsmetodik och att det finns ett behov av ökad digitalisering av processen för intyg A1. Utmaningar i handläggningen handlar ofta om svårigheter att få tillräckligt med information från enskilda samt myndigheter i andra medlemsländer och i Sverige.

Försäkringskassan har under senaste året genomfört utbildningsinsatser med fokus på ärenden som rör intyg A1 och vi har beslutat att digitalisera processen för ansökan och automatisera utskicket av intyg A1.

Ytterligare åtgärder som vi har identifierat för att förbättra hanteringen är att Försäkringskassan får stöd för att begära in månadsuppgifter från Skatteverket på medium för automatiserad behandling till ärenden som avser intyg A1 samt en direktväg att ställa frågor till Skatteverket via säker digital kommunikation (eller telefon).

Vi ser också att det finns ett behov inom EU-samarbetet att fortsatt lyfta vikten av att svara på förfrågningar från andra medlemsländer inom rimlig tid.

Rättsliga förutsättningar

Samordning av ländernas sociala trygghetssystem regleras i förordning 883/2004 och dess tillämpningsförförordning 987/2009. Bestämmelserna utgår från en av de fyra grundläggande friheterna inom EU, *fri rörlighet för personer*.¹

Bestämmelserna om vilket lands lagstiftning som ska gälla utgör grunden för samordningen av de sociala trygghetssystemen och finns i avdelning II i förordning 883/2004 och förordning 987/2009. En grundläggande princip för samordningen är att enbart ett lands lagstiftning ska gälla åt gången.² En person ska inte hamna i en situation där hen får dubbla rättigheter eller skyldigheter på grund av att två länders lagstiftningar gäller samtidigt men inte heller hamna i en situation där inget lands lagstiftning om social trygghet gäller.

Vid fastställande av tillämplig lagstiftning är huvudregeln att en person ska omfattas av det lands lagstiftning där arbete utförs.³ Men det finns flera undantag från den huvudregeln och det är främst i de undantagssituationerna intyg A1 blir aktuellt. Syftet med att ha undantagsbestämmelser från huvudregeln om arbetslandets lagstiftning är bland annat att undanröja hinder som kan inskränka den fria rörligheten för arbetstagare och att uppmuntra ekonomisk integration samtidigt som man undviker administrativa svårigheter för arbetstagare och företag.⁴

Arbete i två eller flera länder

Den vanligaste orsaken till att en person får ett intyg A1 från Försäkringskassan är att hen normalt arbetar i två eller flera medlemsländer och ska tillhöra svensk lagstiftning.

¹ Beaktandeskäl 1 i förordning 883/2004.

² Artikel 11.1 i förordning 883/2004.

³ Artikel 11.3 a i förordning 883/2004.

⁴ AK beslut nr A2, beaktandeskäl 1.

Att normalt arbeta i två eller flera medlemsländer innebär att en person "samtidigt eller omväxlande har en eller flera separata anställningar hos samma företag eller arbetsgivare, eller för olika företag eller arbetsgivare i två eller flera medlemsstater" ⁵.

Det kan vara en person som arbetar samtidigt i två medlemsländer, till exempel vissa veckodagar i ett land och andra veckodagar i ett annat land eller en person som arbetar omväxlande i olika medlemsländer, till exempel en månad i ett land och nästa månad i ett annat land. Det kan även vara en person som år efter år reser till ett land för att arbeta under ett antal månader och för årets återstående månader återvänder till det land där hen är bosatt för att arbeta.⁶

Vilket lands lagstiftning som ska gälla vid arbete i två eller flera medlemsländer regleras i artikel 13 i förordning 883/2004 samt i artikel 14 och 16 i förordning 987/2009. I Praktisk vägledning om den lagstiftning som gäller inom EU/EES och Schweiz (Praktisk vägledning) finns rekommendationer om hur bestämmelserna ska tillämpas. Praktisk vägledning har utfärdats av Administrativa kommissionen, vilket är en kommission bestående av representanter från EU-länderna, som ansvarar för administrativa frågor och tolkningsfrågor i anknytning till bestämmelserna om samordningen av de sociala trygghetssystemen.

Beroende på omständigheterna i ärendet kan en person som arbetar i två eller flera medlemsländer bli omfattad av bosättningslandets lagstiftning eller lagstiftningen där arbetsgivaren har sitt säte eller verksamhetsställe. För egenföretagare gäller antingen bosättningslandets lagstiftning eller lagstiftningen där verksamhetens huvudsakliga intressen finns. För offentligt anställda och personer som både bedriver verksamhet som egenföretagare och arbetar som anställda gäller särskilda regler.⁷

För personer som arbetar i två eller flera medlemsländer är det reglerat att anmälan om arbetsförhållandena alltid ska ske till behörig institution i bosättningslandet. I Sverige är det Försäkringskassan som är behörig institution vilket innebär att alla som bor i Sverige ska anmäla arbete i två eller flera medlemsländer till Försäkringskassan.

Institutionen i bosättningslandet ska utreda ärendet och utfärda intyg A1 om bosättningslandets lagstiftning ska gälla. Det inledande beslutet ska vara provisoriskt. Men enligt Praktisk vägledning finns möjlighet att direkt utfärda ett slutgiltigt intyg A1 och dra tillbaka det om det skulle bestridas av institutionerna i de andra medlemsländerna där arbete utförs.⁸ Institutionen i bosättningslandet ska alltid avisera institutionerna i de länder arbete utförs om beslutet. De institutionerna har sedan två månader på sig att lämna eventuella avvikande synpunkter på beslutet.

Alternativt kommer institutionen i bosättningslandet fram till att det är *ett annat lands* lagstiftning som ska gälla och aviserar behörig institution i aktuellt land om det ställningstagandet. Det är sedan upp till institutionen i det "utpekade" landet att utfärda intyg A1. Skulle institutionen i det utpekade landet komma fram till en annan bedömning och/eller behöva kompletterande information ska de kontakta institutionen i bosättningslandet om det.⁹

Om institutionerna inte skulle komma överens om vilket lands lagstiftning som ska gälla finns ett särskilt förfarande som fastställer vilket lands lagstiftning som ska gälla fram till

⁵ Artikel 14.5 i förordning 987/2009.

⁶ Praktisk vägledning, del II, kapitel 2,

⁷ Artikel 13 i förordning 883/2004.

⁸ Praktisk vägledning, kapitel 8.

⁹ Artikel 16 i förordning 987/2009.

länderna är överens och som ytterst ger möjlighet till att ärendet hänskjuts till Administrativa kommissionen.¹⁰

Utsändning

Ytterligare en vanlig situation när intyg A1 utfärdas är vid så kallade utsändningar. På EU-nivå är utsändning den vanligaste situationen som leder till intyg A1.¹¹ Under särskilda förutsättningar är det möjligt att under en period om max 24 månader fortsätta tillhöra det lands lagstiftning där arbetsgivaren normalt bedriver sin verksamhet. För egenföretagare är det möjligt att på motsvarande sätt fortsätta tillhöra lagstiftningen där hen normalt bedriver verksamhet som egenföretagare.

I en utsändningssituation ska arbetsgivaren eller personen anmäla arbetsförhållandena till behörig institution i det land vars lagstiftning ska gälla, det vill säga från det land utsändningen sker. Behörig institution ska utreda ärendet och utfärda intyg A1 om villkoren för utsändning är uppfyllda och avisera beslutet till institutionen i landet där arbetet ska utföras. I utsändningssituationer är intygen inte provisoriska.¹²

Övriga undantagskategorier

Särskilda regler gäller för exempelvis offentligt anställda, personer som arbetar på fartyg och flygande personal. De personerna ska också få intyg A1 och anmälan går till på motsvarande sätt som vid utsändning.¹³

Hantering hos Försäkringskassan

Organisation

Försäkringskassans hantering av intyg A1 finns inom området Försäkringstillhörighet som tillhör verksamhetsområdet Försäkringstillhörighet, Omprövning och Processföring på Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor. Inom området utreder Försäkringskassan om personer som rör sig över Sveriges gränser på grund av arbete eller flytt ska vara försäkrade här i landet, enbart en mindre del av ärendena inom försäkringstillhörighet rör intyg A1.

Handläggning av försäkringstillhörighet sker idag på fem orter, Malmö, Visby, Karlshamn, Karlstad och Sunne.

Handläggning av ärenden om intyg A1

Hantering av intyg A1 tillhör något som vi på myndigheten internt benämner som "lagvalsärenden". Majoriteten av lagvalsärenden är just ärenden som gäller intyg A1 men även till mindre del ärenden som gäller intyg enligt bilaterala avtal om social trygghet med länder utanför EU/EES, Schweiz och Storbritannien. Lagvalsärenden utgör knappt tio procent av ärendena hos försäkringstillhörighet.

Ett lagvalsärende initieras normalt av att en person och i vissa fall arbetsgivaren skickar in en ifylld blankett 6220 *Begäran Intyg A1/E101 eller konventionsintyg*. När blanketten kommer in startas ett ärende upp i Försäkringskassans ärendehanteringssystem och handläggs av en försäkringstillhörighetsutredare.

Ett lagvalsärende kan också initieras genom att en institution i ett annat medlemsland fastställer att svensk lagstiftning ska gälla och aviserar Försäkringskassan om det. Ytterligare situationer som kan leda till att Försäkringskassan utfärdar ett intyg A1 är att

¹⁰ Artikel 16 och artikel 6 i förordning 987/2009.

¹¹ De Wispelaere, Frederic m.fl. (2021): *Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2020*. Europeiska kommissionen.

¹² Artikel 15 i förordning 987/2009.

¹³ Artikel 11 i förordning 883/2004 och artikel 15 i förordning 987/2009.

en "vanlig" utredning om en person ska vara försäkrad i Sverige, exempelvis vid flytt till eller från landet, visar att det är fråga om en lagvalssituation där intyg A1 ska utfärdas.

Impulser om att utreda om ett intyg A1 ska utfärdas kan slutligen också komma från kontrollärenden där vi misstänker att någon medvetet försökt få, får eller har fått ersättning på felaktiga grunder.

Som stöd för handläggningen av ärenden om intyg A1 finns Försäkringskassans vägledning 2017:1, *Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal*, produktionsprocessen för försäkringstillhörighet och IT-användarhandledning.

Försäkringskassan utreder ärendet utifrån gällande regelverk med stöd av de styrande och stödjande dokumenten. I de fall utredningen kommer fram till att svensk lagstiftning ska gälla utfärdas intyg A1 och institutionerna i det land eller de länder arbete utförs aviserar om beslutet via en webbportal som gör det möjligt att utbyta information elektroniskt mellan länder i EU/EES och Schweiz (RINA), alternativt via kopia på intyg A1 om alla medlemsländer inte kan använda det elektroniska informationsutbytet mellan länderna i EU/EES och Schweiz (EESSI).

Kvalitet och utbildning

Hos Försäkringskassan följer vi årligen upp kvaliteten inom handläggningen genom bland annat ärendeuppföljningar och uppföljning av olika indikatorer. Under hösten 2021 valde vi inom försäkringstillhörighet att särskilt följa upp kvaliteten i lagvalsärenden, vilket i de flesta fall rör utfärdandet av intyg A1.

Överlag visade resultatet på god kvalitet när Försäkringskassan tillämpar de regelverk som styr rätten till intyg A1. Men vi identifierade att vi kan bli bättre på vissa delar av den metod som används för att komma fram till vilket lands lagstiftning som ska gälla och om personen ska vara försäkrad i Sverige. Därför har vi genomfört en workshop i utredningsmetodik under våren 2022 och planerar ytterligare en workshop med fokus på utsändningssituationer.

Försäkringskassan har därutöver en digital webbutbildning som rör lagvalsärenden och lärarledda utbildningar genomförs kontinuerligt allteftersom nya medarbetare ska lära sig lagvalsärenden. Senast i oktober 2021 fick också alla erfarna utredare som inte deltagit på någon lagvalsutbildning de senaste åren en heldagsutbildning där man uppdaterade kunskaperna med både teori och praktiska fall.

Utmaningar

Vanliga utmaningar som utredare inom försäkringstillhörighet möter i handläggning av ärenden av intyg A1 kan sammanfattas enligt nedanstående:

Den enskilde förstår inte varför frågan om intyg A1 är viktig och medverkar inte i utredningen

Erfarenheter från handläggningen visar att enskilda inte alltid medverkar vid utredning av lagvalsärenden och kanske inte förstår vikten av att svara på kompletterande frågor om arbete utomlands. Det kan vara särskilt svårt när ärendet gäller egenföretagare där ingen annan kan intyga uppgifter om arbete i annat land exempelvis.

Det kan vara svårt att få kontakt med institutioner i andra medlemsländer

Ett gammalt men fortsatt aktuellt problem i ärenden som rör samordning av social trygghet mellan olika medlemsländer är att institutioner i vissa medlemsländer är dåliga på att svara på förfrågningar. Det är till exempel relativt vanligt att Försäkringskassan måste komplettera i ärenden när institutionen i bosättningslandet har fastställt att svensk lagstiftning gäller. I den situationen kan det vara ytterst svårt att få kompletterande uppgifter från institutionen i bosättningslandet eller att få institutionen att ändra sin

tidigare bedömning i de fall Försäkringskassan har en annan uppfattning i ärendet. Vissa länder har också satt i system att svara efter en påminnelse och inte innan dess.

Det kan vara svårt att komma i kontakt med myndigheter i Sverige

I handläggning av ärenden om intyg A1 kan Försäkringskassan ha behov av information från andra myndigheter. Det handlar främst om uppgifter om arbetsförhållanden från Skatteverket men även information från Migrationsverket kan vara nödvändig i vissa ärenden som rör tredjelandsmedborgare och från arbetslöshetskassorna kan vi behöva information om ersättning.

Försäkringskassan får idag begära in månadsuppgifter från Skatteverket på medium för automatiserad behandling för att användas i vissa ärendeslag (4 c § förordningen [2003:766] om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration). Sådant stöd saknas dock vad gäller ärenden om intyg A1 och andra ärenden inom försäkringstillhörighet. Försäkringskassan och Pensionsmyndighetens hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration¹⁴ förväntas undanröja dessa rättsliga hinder för Försäkringskassan att begära in månadsuppgifterna på medium för automatiserad behandling. De ändringar som föreslås är även viktiga för andra delar av Försäkringskassans verksamhet för ett mer effektivt informationsutbyte med Skatteverket.

Samtidigt saknas särskild ingång till Skatteverket för myndigheter och Försäkringskassans medarbetare är hänvisade till den allmänna telefonkön som kan vara upp till flera timmar lång. Det gör att det blir tidskrävande och svårt för Försäkringskassan att inhämta uppgifter relevanta för bedömning av arbetsförhållanden från Skatteverket.

Kommande utveckling

Försäkringskassan har beslutat att utveckla och automatisera ansökningsprocessen för intyg om tillämplig lagstiftning och utskicket av utfärdade intyg A1.

Bakgrunden är att Försäkringskassan har bedömt att det nuvarande ansökningsförfarandet för intyg A1 med pappersblankett inte är i fas med omvärldens förväntningar på digitala tjänster. Att använda pappersplanket istället för digital e-tjänst innebär också att många ansökningar behöver kompletteras när rätt uppgifter inte skickas in från början.

Utvecklingen behöver dessutom göras med anledning av de krav som ställs i EU-förordningen om Single Digital Gateway.¹⁵ Förordningen innebär bland annat att Försäkringskassan måste kunna erbjuda ett digitalt ansökningsförfarande för intyg A1 senast vid utgången av år 2023.

Lösningssförslaget som vi beslutat att genomföra innebär möjlighet att ansöka om intyg A1 digitalt både för enskild och arbetsgivare via Försäkringskassans webbplats.

E-tjänsten ska vara kompatibel med kraven som ställs i förordningen om Single Digital Gateway vilket bland annat innebär att tjänsten inte får innehålla diskriminerande hinder och att den ska kunna användas av EU-medborgare som identifierar sig elektroniskt via eIDAS, som möjliggör för en användare med utländsk e-legitimation att använda

¹⁴ Försäkringskassans dnr FK 2020/001747 Pensionsmyndighetens dnr VER 2020-180.

¹⁵ EU-förordningen (2018/1724) om en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster.

svenska organisationers e-tjänster.¹⁶ Vidare kommer förfyllnad och utskick av intyg A1 göras automatiskt. Tjänsten kommer att byggas så att den kan användas som grund för framtida automatiseringar av beslutsprocessen om intyg A1.

Åtgärdsförslag

Utöver Försäkringskassans planerade utveckling som nämns i föregående avsnitt bedömer vi att det fortsatt finns behov av att på EU-nivå, exempelvis i Administrativa kommissionen, lyfta vikten av att svara på förfrågningar från andra medlemsländer inom rimlig tid. Försäkringskassan arbetar också inom ramen för våra samarbetsforum inom Norden, exempelvis Nordiska Handläggarmötet, med att skapa kontaktytor mellan de nordiska länderna för att underlätta utbytet av information. Att förbättra informationsutbytet mellan institutioner i olika medlemsländer är ett myndighetsgemensamt behov då problem finns även inom andra områden, som till exempel vid samordning av familjeförmåner.

Förutom rättsligt stöd för att begära in månadsuppgifter från Skatteverket på medium för automatiserad behandling inom ärenden som rör intyg A1 så skulle det vara av stort värde för Försäkringskassan att kunna ha möjlighet att kontakta Skatteverket på ett mer effektivt sätt i de fall vi till exempel behöver inhämta kompletterande information om arbetsgivaren. Förslag på sådana mer effektiva sätt skulle kunna vara att använda säker digital kommunikation (SDK) eller en direktväg för Försäkringskassan via telefon. Försäkringskassan ska enligt myndighetens regleringsbrev för 2022 förbereda anslutning av relevanta informationsflöden till den infrastruktur för SDK inom offentlig sektor som Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har i uppdrag att tillhandahålla. Eftersom Försäkringskassan har behov av uppgifter från Skatteverket inom flera ärendeslag har vi uttryckt önskemål till Skatteverket om att använda SDK mellan myndigheterna.

¹⁶ Myndigheten för digital förvaltning (u.å.). *Internationell e-legitimering* [Internationell e-legitimering | DIGG](#).

2. Intyg A1 utfärdade av en institution i ett annat land

I det här kapitlet tar vi upp vilka rättsliga förutsättningar som finns för att ifrågasätta intyg A1 från andra länder och beskriver hur Försäkringskassan arbetar med kontroller av inkommande intyg A1 samt motsvarande information som inkommer elektroniskt. Vi tar upp frågorna om hur vanligt det är att Försäkringskassan kontaktar institutioner i andra medlemsländer om A1-intyg vi tror är felaktiga samt resonerar kring risker för att felaktiga uppgifter ligger till grund för intyg A1. Vi tar upp utmaningar i hanteringen, planerad utveckling och andra åtgärdsförslag.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att det finns möjligheter att ifrågasätta intyg A1 från andra länder men samtidigt att intygens bindande verkan är stark. Kontrollerna som Försäkringskassan gör idag syftar med vissa undantag främst till att identifiera situationer när svensk lagstiftning är utpekad. Det förekommer att vi ifrågasätter intyg från andra länder men det är inte vanligt och vi saknar utifrån våra egna kontroller underlag för att bedöma hur stor risken är för att A1-intyg från andra länder baseras på felaktiga uppgifter. Siffran över inrapporterade fel kopplat till intyg A1 på EU-nivå är låg.

Vi planerar att utveckla en digital hantering av inkommande A1 intyg och motsvarande information som överförs elektroniskt som vi bedömer kommer att öka möjligheten att ifrågasätta utländska intyg A1 och minska risken för felaktiga utbetalningar. På grund av den stora volymen inkommande handlingar är en digital hantering närmast nödvändig. Men det finns fortsatt begränsningar vad gäller Försäkringskassans förutsättningar att kunna värdera om uppgifter i utländska intyg A1 stämmer och svårigheter att ifrågasätta intyg.

För att kunna identifiera eventuellt felaktiga intyg A1 krävs samverkan främst mellan Försäkringskassan och Skatteverket samt möjligtvis flera myndigheter i Sverige vilket behandlas i kapitel 4 och 5. Försäkringskassan bedömer också att vissa av de förslag till förändringar i förordning 987/2009 som föreslagits inom ramen för *Labour mobility package* i syfte att påskynda förfarandet för kontroll och återkallande av handlingar vid bedrägerier och felaktigheter kan förbättra processen för ifrågasättande av intyg A1. En digitalisering av intyg A1 inom ramen European Social Security Pass (ESSPASS) kan eventuellt bidra till minskad risk för direkt förfalskade intyg A1 men Försäkringskassan saknar idag närmre information om vad projektet kommer att innebära.

Rättsliga förutsättningar

När institutioner i andra medlemsländer utfärdar intyg A1 följer de samma EU-gemensamma regelverk som Försäkringskassan, vilket beskrivs övergripande i kapitel 1. Försäkringskassan ska som huvudregel godta intyg som utfärdas av andra medlemsländer. Det finns möjlighet att ifrågasätta utfärdade intyg men möjligheten att bortse från ett intyg som institutionen i ett annat medlemsland har utfärdat är begränsad.

Intygets bindande verkan

Grundförutsättningen är att ett intyg A1 som ett medlemsland utfärdat ska godtas av andra medlemsländers institutioner så länge den utfärdande institutionen inte drar tillbaka det eller förklarar det ogiltigt.¹⁷ EU-domstolen har konstaterat att intygets bindande verkan även gäller för domstolarna i det medlemsland arbete utförs. Intyg A1 är bindande även i de fall intyget har utfärdats retroaktivt efter att landet där arbete utförs fastställt tillämplig lagstiftning.¹⁸

¹⁷ Artikel 5.1 i förordning 987/2009.

¹⁸ C-527/16, Alpenrind.

Det innebär i praktiken att Försäkringskassan ska godta ett intyg A1 från ett annat medlemsland och normalt inte bevilja förmåner under perioden det andra landets lagstiftning gäller. Skatteverket ska inte heller påföra socialavgifter eller besluta om pensionsgrundande inkomst under perioden ett annat lands lagstiftning gäller enligt intyg A1 och de svenska arbetslöshetskassorna ska inte betala ut ersättning.

Begränsade möjligheter att ifrågasätta utfärdade intyg

Utöver möjligheten att ifrågasätta det andra landets bedömning av tillämplig lagstiftning vid arbete i två eller fler länder som beskrivs i kapitel 1 finns en generell möjlighet för Försäkringskassan att begära att institutionen som utfärdat ett intyg A1 klargör uppgifterna på intyget eller i förekommande fall drar tillbaka det. Om Försäkringskassan och institutionen i de olika medlemsländerna inte kommer överens kan vi överlämna frågan till Administrativa kommissionen som ska försöka jämkä samman ståndpunkterna.¹⁹ Men EU-domstolen har fastslagit att intyg A1 ska vara bindande även i de fall Administrativa kommissionen har kommit fram till att intyget har utfärdats felaktigt och borde dras tillbaka.²⁰

Möjligheten att bortse från intyg A1 som utfärdande institution *inte* dragit tillbaka är därmed överlag begränsade. EU-domstolen har fastslagit att en nationell domstol kan bortse från ett utfärdat intyg under vissa förutsättningar. Det handlar då om att institutionen som har utfärdat intyget helt har låtit bli att beakta begäran om omprövning från institutionen i landet där arbete utförs och att domstolen dessutom bedömer att intyget erhållits på ett bedrägligt sätt.²¹ För att intyget ska anses ha utfärdats på ett bedrägligt sätt ska institutionen som utfärdat intyget ha getts möjlighet att ompröva intyget utifrån uppgifterna från institutionen i det medlemsland arbete utförs men låtit bli att göra en omprövning i rimlig tid.²² Om institutionen som utfärdat intyget gör en omprövning men till exempel inte håller med om de faktiska omständigheterna i ärendet som presenterats av institutionen i landet där arbete utförs finns begränsade möjligheter att komma vidare.

Hantering hos Försäkringskassan – Hur kontrollerar vi inkommande intyg?

Försäkringskassan ska enligt de tillämpningsbestämmelser som följer av förordning 987/2009 som beskrivs övergripande i kapitel 1 aviseras i alla de fallen intyg A1 utfärdats för personer som utför arbete i Sverige. Det handlar främst om aviseringar om intyg A1 som utfärdats för personer som arbetar i två eller flera länder och som har angett att de arbetar i Sverige samt personer som är utsända från ett annat medlemsland till Sverige. Hur Försäkringskassan kontrollerar uppgifterna beror på vilken situation det rör sig om och om uppgifterna inkommer via RINA eller i fysisk form. Orsaken till att hanteringen skiljer sig åt beroende på om det rör sig om en strukturerad elektronisk handling (SED) som kommer in via RINA eller ett fysiskt A1-intyg är att det är svårare och mer tidskrävande att kontrollera de elektroniska handlingarna via RINA än de fysiska A1-intygen och att Försäkringskassan istället valt att avvakta den utveckling som beskrivs under rubriken *Kommande utveckling* i detta kapitel för en mer effektiv hantering.

Om medlemslandet som utfärdat intyg A1 och alla länder där arbete utförs är anslutna till ESSI kommer informationen via RINA på följande SED:ar:

¹⁹ Artikel 5.3 och 5.4 i förordning 987/2009.

²⁰ C-527/16, Aplenrind.

²¹ C-359/16 Altun.

²² C-370/17 och 37/18 Vueling.

A003 – Fastställande av tillämplig lagstiftning vid arbete i två eller flera länder

SED A003 används av institutionen i bosättningslandet för att meddela beslut om tillämplig lagstiftning vid arbete i två eller flera medlemsländer till institutionerna i de medlemsländer där arbete utförs.

Om institutionen i bosättningslandet kommit fram till att bosättningslandets lagstiftning ska gälla så ska den institutionen också utfärda intyg A1 till den enskilde. Har institutionen däremot kommit fram till att svensk lagstiftning ska gälla ska Försäkringskassan utfärda intyg A1. Som framgår under avsnitt *Arbete i två eller flera länder* i kapitel 1 har Försäkringskassan två månader på sig att meddela eventuell avvikande uppfattning.

Försäkringskassan går dagligen igenom samtliga inkommande A003 för att kontrollera om svensk lagstiftning är utpekad. Om institutionen i det andra medlemslandet har bedömt att svensk lagstiftning gäller startas ett lagvalsärende om arbete i två eller flera länder upp och Försäkringskassan utreder ärendet. Om Försäkringskassan delar bedömningen att svensk lagstiftning ska gälla utfärdas intyg A1 och aktuella medlemsländer aviseras om beslutet via SED A012, annars tas kontakt med institutionen i det andra medlemslandet.

Om svensk lagstiftning inte är utpekad sker inga ytterligare kontroller av SED A003.

A009 – Meddelande om utsändning

SED A009 används för att meddela institutionen i mottagande medlemslandet om utsändning.

Försäkringskassan hanterar för närvarande inte inkommande SED A009 utan de ligger kvar i RINA i avvaktan på teknisk utveckling.

A010 – Meddelande om tillämplig lagstiftning för andra undantagsgrupper

SED A010 rör en mindre del av inkommande beslut om tillämplig lagstiftning gällande bland annat offentligt anställda, sjömän och flygande personal.

Försäkringskassan hanterar dagligen inkommande SED A010 genom att gå igenom om personen finns i våra interna system samt i så fall skapa ett ärende i vårt handläggningssystem för kontroll av uppgifterna på intyg A1 och registrering av intyget. Orsaken till dessa åtgärder är att det rör personkategorier som kan vara svåra att upptäcka i ett senare skede om de skulle ansöka om en förmån från Försäkringskassan.

Fysiska intyg A1

I de fall institutionen som utfärdat intyg A1 och/eller länderna där arbete utförs ännu inte har anslutit till EESSI aviseras institutionen Försäkringskassan om beslutet genom att skicka en fysisk kopia på intyg A1. Alla medlemsländer är numera anslutna till EESSI och ska använda de SED som beskrivs i detta avsnitt men fortsatt mottar Försäkringskassan runt 400 fysiska intyg A1 per dag. Det kan bero på tekniska problem hos aktuell institution. I ärenden med Storbritannien efter att utträdesavtalet slutade gälla ska EESSI inte heller användas.

Försäkringskassan går dagligen igenom inkomna intyg A1 från andra medlemsländer. Vi kontrollerar först och främst intyget så att det inte är fråga om en så kallad undantagssituation. Det finns möjlighet enligt förordning 883/2004 att komma överens om undantag från bestämmelserna om tillämplig lagstiftning. Inom ramen för EESSI används särskilda SED för att komma överens om ett sådant undantag men det förekommer att institutioner i medlemsländer som inte anslutit till EESSI "frågar om" eller bekräftar tidigare förfrågan om undantag enbart genom att kryssa i "undantag" på intyg

A1. Om det är ikryssat "undantag" startar vi upp ett ärende och utreder situationen (om det inte redan finns ett pågående ärende).

Vidare går vi igenom intygen för att kontrollera om det är fråga om ett intyg från Norden och/eller ett provisoriskt beslut om arbete i två eller flera länder där det framgår att annat lands lagstiftning gäller. I de fall det är fråga om ett nordiskt intyg och/eller ett provisoriskt intyg kontrollerar vi om personen finns i Försäkringskassans interna system. Om personen finns i våra system startar vi upp ett ärende för kontroll av intyget och registrering i våra interna system. Anledningen till att Försäkringskassan särskilt väljer ut intygen från de nordiska länderna är att sannolikheten för att individen kan finnas i våra system bedöms högre. Om personen inte finns i Försäkringskassans system förvaras intyget i fysisk form i avvaktan på teknisk utveckling.

Hur vanligt är det att Försäkringskassan tar kontakt med institutioner i annat land för att utreda felaktigheter och att intygen då dras tillbaka?

Det förekommer, men är relativt ovanligt, att Försäkringskassan tar kontakt med institutioner för att utreda felaktigheter och att intygen dras tillbaka från det andra landet.

Situationer när det kan förekomma är främst om Försäkringskassan upptäcker att vi har uppgifter om den enskilde i våra system som motsäger uppgifterna på intyg A1 från andra medlemsländer. I och med att vi får till stånd den tekniska utvecklingen som beskrivs under rubriken *Kommande utveckling* i detta kapitel tror vi att förutsättningarna för att kunna upptäcka motstridigheter mellan Försäkringskassans uppgifter och intyg från andra medlemsländer kommer att öka.

Vi har som redogjorts för i kapitel 4 också inlett ett samarbete med Skatteverket där förhoppningen är att kunna få mer impulser om intyg A1 utfärdade på falska grunder som vi kan ifrågasätta hos utfärdande institution.

Risker för att felaktiga uppgifter ligger till grund för intyg A1

Vad gäller risken för att felaktiga uppgifter ligger till grund för intyg A1 *utfärdade av Försäkringskassan* värderar vi inte den som hög. Kvalitetsuppföljningarna som görs internt visar på en god regelefterlevnad och vår process innehåller ett tydligt krav på att uppgifter om arbete som ligger till grund för bedömningarna ska vara styrkta. Den största risken för felaktiga beslut bedömer vi är falska anställningsintyg som kan vara svåra att upptäcka. Falska uppgifter om anställning är en av de högst värderade riskerna som finns i riskanalysen för felaktiga utbetalningar inom försäkringstillhörighet. Här tror vi att framtida tillgång till månadsuppgifter från Skatteverket inom området försäkringstillhörighet kommer vara en stor tillgång för att kunna kontrollera uppgifter om arbete i Sverige och annat land på ett bättre sätt.

Det förekommer att institutioner från andra medlemsländer ifrågasätter svenska intyg A1 och det finns exempel på fall där institutionen i det andra medlemslandet har ifrågasatt ett flertal svenska intyg för en och samma arbetsgivare. Men det är inte vanligt förekommande att svenska intyg A1 blir ifrågasatta av institutioner i andra medlemsländer.

Vad gäller intyg A1 från andra medlemsländer saknar Försäkringskassan idag förutsättningar för att kunna värdera hur stor risken är för att felaktiga uppgifter ligger till grund för intygen. Utifrån vårt samarbete med Skatteverket, egna observationer och andra rapporteringar²³ vet vi att intyg A1 från andra medlemsländer baserade på felaktiga uppgifter förekommer men har inte tillräckligt med underlag för att kunna göra en uppskattning av problemets omfattning.

²³ Se till exempel *Från svart till vitt. Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*. Byggmärknadskommisionen.

På EU-nivå har vi årlig statistik om *Fraud and error* att tillgå där det framkommer att antalet inrapporterade fel från medlemsländerna (inappropriate use) gällande mottagna intyg A1 är lågt. Det är bara Tyskland och Belgien som rapporterat in ett signifikant antal "inappropriate use" gällande mottagna intyg A1. Belgien rapporterade för 2020 felaktigheter i 0,7 procent av mottagna intyg A1 och för Tyskland var motsvarande andel 0,4 procent. Exempel på "inappropriate use" är ofta att mottagande institution inte anser att reglerna för utsändning är uppfyllda till, exempel på grund av att det saknas anställningsförhållande mellan utsändande arbetsgivare och arbetstagare, att arbetsgivaren inte bedriver verksamhet i tillräcklig omfattning i det utsändande landet eller felaktiga uppgifter om arbetsförhållanden. Men det finns också rapporter om förfalskade handlingar och intyg.²⁴

Särskilt om falska intyg A1

Det förekommer rapporter om förfalskade intyg A1, det vill säga intyg som inte alls är utfärdade av en behörig institution. Sådana intyg kommer Försäkringskassan normalt inte i kontakt med. Incitamenten för att förfalska ett intyg A1 är som vi bedömer det normalt att inte betala socialavgifter i det land som arbetet utförs. I Sverige är det Skatteverket som påför socialavgifter. Om intyg A1 visar att personen ska omfattas av ett annat medlemslands lagstiftning ska socialavgifter inte påföras. Men i de fall Skatteverket kommer fram till att intyg A1 är förfalskat bortser myndigheten från intyget. I de fallen tas ingen kontakt med Försäkringskassan.²⁵

Utmaningar

Stora volymer

Försäkringskassan får över 200 000 aviseringar årligen om att institutioner i andra medlemsländer utfärdat intyg A1 (se även kapitel 3). Kopplingen till Sverige i de enskilda ärendena varierar mellan exempelvis ärenden där en arbetsgivare angett att de anställda (eventuellt) kommer att arbeta i Sverige något enstaka tillfälle till personer som arbetar här en längre period. Regelmässiga manuella kontroller av uppgifterna som ligger till grund för samtliga intyg skulle bli oerhört resurskrävande och det finns därför ett stort behov av automatiserade kontroller samt att Försäkringskassan får impulser om de fall oegentligheter kan misstänkas.

Svårt för Försäkringskassan att veta om uppgifterna stämmer

De flesta aviseringar om intyg A1 från andra medlemsländer rör personer som inte är folkbokförda i Sverige och som saknas i Försäkringskassans system sedan tidigare. Som redogörs för under rubriken *Rättsliga förutsättningar* i kapitel 1 är det institutionen i medlemslandet vars lagstiftning är tillämplig som utreder ärendet och som mottagande land vid exempelvis utsändning är det särskilt platsen där arbete utförs som vi kan tänkas ha kompletterande information om. Samtidigt har Försäkringskassan främst ett individperspektiv i vår handläggning och inte tillgång till uppgifter på arbetsgivarliv till skillnad från exempelvis Arbetsmiljöverket och Skatteverket.

Svårt att få kontakt

Försäkringskassan har ännu begränsad erfarenhet av att ifrågasätta intyg från andra medlemsländer. Erfarenheter från andra länder inom EU som vi tagit del av visar på stora utmaningar vad gäller ifrågasättande av intyg till exempel på grund av att

²⁴ Jorens, Yves m.fl. (2021): *Fraud and error in the field of EU social security coordination*. Reference year: 2020. EU-kommissionen.

²⁵ Skatteverkets hantering av intyg om tillämplig lagstiftning för socialförsäkring (A1-intyg), 2021-04-16, dnr 8-896159.

institutioner i vissa medlemsländer inte svarar i tid och/eller ger otillräckliga svar som egentligen inte bemöter de fakta som läggs fram för att ifrågasätta ett intyg A1.

Som beskrivs under rubriken *Utmaningar* i kapitel 1 har Försäkringskassan liknande erfarenheter när vi ifrågasätter bedömningar om tillämplig lagstiftning som gjorts av institutioner i andra medlemsländer vid arbete i två eller flera medlemsländer.

Kommande utveckling

För att förbättra Försäkringskassans hantering av meddelande om tillämplig lagstiftning som inkommer via RINA och via papperspost har vi beslutat att genomföra en större IT-utveckling. För att skapa en bra hantering har vi beslutat att utveckla:

- Inskanning av inkommande intyg A1 i pappersform. Försäkringskassan har även en stor backlog av inkomna intyg i fysisk form som behöver kunna skannas in.
- Manuell datafångst. En möjlighet att i ett formulär manuellt skriva in den data som behövs för maskinell handläggning av de intyg som inte är skanningsbara.
- Överföring av informationen från SED:arna i RINA till Försäkringskassans handläggningssystem där informationen i berörda SED:ar hämtas och förs in i systemet.
- Maskinell handläggning. Den data som har fångats från pappersintyg/SED ska användas för att kontrollera om personen redan finns i Försäkringskassans system. Om personen inte finns ska en så kallad "Internationell person" skapas i vårt handläggningssystem. Internationell person innebär en person som saknar svenskt personnummer och samordningsnummer. Därefter ska ett ärende skapas och handläggas av systemet.

Utvecklingen förväntas bidra till att Försäkringskassan i högre utsträckning än idag kommer ha förutsättningar för att upptäcka motstridigheter mellan uppgifter Försäkringskassan har i våra ärenden och system och uppgifter som ligger till grund för utländska intyg A1. Det kommer att öka möjligheten att ifrågasätta utländska intyg A1 och minska risken för felaktiga utbetalningar från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Det kommer också möjliggöra en bättre hantering för fysiskt och på sikt digitalt utelämnande av intyg A1 (se även kapitel 4) till andra myndigheter i Sverige. Utvecklingen förväntas också bidra till en säkrare och effektivare handläggning.

Åtgärdsförslag

Åtgärder för att öka förutsättningarna för Försäkringskassan att identifiera felaktiga intyg A1 är den utveckling som beskrivs ovan i kombination med den samverkan med Skatteverket och eventuellt andra myndigheter som beskrivs i kapitel 4 och 5.

Regeländring på EU-nivå för att öka möjligheten att kunna ifrågasätta intyg A1 från annat medlemsland

När väl ett potentiellt felaktigt intyg A1 identifierats krävs även åtgärder på EU-nivå för att förbättra möjligheten att ifrågasätta intyget. Vissa av de förändringar som har föreslagits på EU-nivå inom ramen för *Labour mobility package* bedömer vi kan bidra till att förbättra processen för ifrågasättande av intyg A1. Rådet har föreslagit förändringar i förordning 987/2009 i syfte att påskynda förfarandet för kontroll och återkallande av handlingar vid bedrägerier och felaktigheter. Förändringarna innebär bland annat möjligheter för institutionerna att bortse från handlingar i de fall obligatoriska uppgifter saknas. Skärpta tidsgränser för att ompröva misstänkt felaktiga intyg A1 föreslås samt

krav på att utfärdande institution ska skicka bevis till institutionen som ifrågasätter intyget i de fall man bedömer att det *inte* finns några felaktigheter.²⁶

Digitalisering av A1-intyg skulle kunna motverka risk för förfalskade intyg

Försäkringskassan har fått frågan från regeringskansliet om att medverka i ett pilotprojekt inom ramen för arbetet med European Social Security Pass (ESSPASS), som i en första fas handlar om att digitalisera A1-intyget. ESSPASS är ett projekt som drivs av EU-kommissionen och den italienska myndigheten Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS). Vi har meddelat att vi ställer oss positiva till att medverka men behöver ytterligare information om vad arbetet innebär. Vi saknar i nuläget närmare information om hur digitaliseringen av intyg A1 inom ramen för ESSPASS kommer att fungera och har därför svårt att värdera vilka effekter ett införande kommer ha på möjligheten att identifiera felaktiga intyg A1.

Tanken med digitaliseringen av intyg A1 inom ESSPASS är att enskilda personer ska kunna få ett digitalt intyg A1, vars äkthet ska kunna verifieras exempelvis på en arbetsplatsinspektion. Ett sådant förfarande kan bidra till minskad risk för förfalskade intyg men det är ännu oklart för Försäkringskassan om projektet kommer att bidra till att minska risken för att uppgifterna som ligger till grund för intyget är felaktiga.

En förutsättning för att projektet ska få effekt vad gäller att motverka medvetet missbruk bör också vara att det blir obligatoriskt att använda det digitala förfarandet. Existerar det en parallell möjlighet att ansöka om fysiska intyg A1 på samma sätt som idag kommer de som begår medvetet bedrägeri sannolikt fortsätta göra det och inte använda sig av den digitala plånbok som projektets idé bygger på.

3. Statistik och handläggningstider

I det här kapitlet tar vi upp statistik över hur många intyg A1 Försäkringskassan utfärdar och hur många aviseringar vi tar emot om att intyg A1 utfärdats för arbete i Sverige, uppdelat utifrån olika kategorier. Vi redogör också för handläggningstiderna vid handläggning av intyg A1.

Sammanfattningsvis utfärdade Försäkringskassan 7 636 intyg A1 under 2021, varav 1 399 var på grund av utsändning från Sverige, 4 933 på grund av arbete i två eller fler medlemsländer och 1 304 av annan anledning, till exempel på grund av arbete som sjöman eller offentligt anställd.

Under samma år mottog vi aviseringar om att intyg A1 utfärdats av institutioner i andra medlemsländer för arbete i Sverige i över 200 000 fall.

Via EESSI mottog Försäkringskassan 146 739 aviseringar om beslut om tillämplig lagstiftning som ger rätt till intyg A1 varav 102 234 rör arbete i två eller flera medlemsländer, 42 744 utsändning till Sverige och 1 761 annan anledning.

²⁶ Europeiska unionens råd (2018). *Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och av förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 – Allmän riktlinje.* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10295_2018_INIT&qid=1648619407914&from=EN [2018-06-26].

Uppskattningsvis en procent av aviseringarna om arbete i två eller flera medlemsländer, rör ärenden där det andra landet bedömt att svensk lagstiftning ska gälla. Alla andra aviseringar avser situationen att institutionen i ett annat medlemsland utfärdat intyg A1.

Utöver aviseringarna via EESSI mottog Försäkringskassan under år 2021 ca 76 500 intyg A1 från annat medlemsland i fysisk form.

Vad gäller utsändning till Sverige specifikt rapporterar andra medlemsländer att de år 2020 har utfärdat 61 452 intyg A1 på grund av utsändning till Sverige. Motsvarande siffror för år 2019 resp. 2018 är 85 450 respektive 53 849 intyg.

År 2021 var handläggningstiderna för Försäkringskassans utredning som ligger till grund för intyg A1 på grund av utsändning respektive arbete i två eller fler länder var 65 respektive 69 dagar.

Utsändning från Sverige och arbete i två eller flera länder när Sverige är behörig stat

Under år 2021 registrerades 1 399 stycken beslut i Försäkringskassans system avseende utsändningar med behörighetsstat Sverige. Med behörighetsstat Sverige avses att Försäkringskassan har kommit fram till att det är svensk lagstiftning som gäller och att vi därmed utfärdat ett A1-intyg.

Under samma år uppgick antalet registrerade beslut för arbete i flera länder med behörighetsstat Sverige till 4 933 stycken.

Därtill registrerades ytterligare 1 304 stycken beslut med behörighetsstat Sverige utifrån andra lagvalsgrunder i förordning 883/2004 och förordning 1408/71. De intygen avser ofta offentligt anställda och sjömän.

Som framgår i tabellen nedan minskade antalet utfärdade intyg under 2020 jämfört med föregående år vilket följer samma trend som inom övriga EU då antalet utfärdade intyg A1 totalt sett minskat som följd av pandemin. Sett över en längre period ökar emellertid rörligheten av arbetskraft inom EU och antal intyg A1.²⁷

Antal beslut med behörighetsstat Sverige				
	2019.01-2019.12	2020.01-2020.12	2021.01-2021.12	2021.03-2022.02
Arbete i flera länder	8 389	6 975	4 933	4 963
Utsändning EU-lagstiftning	3 866	1 951	1 399	1 412
Andra grunder EU-lagstiftning	1 448	1 235	1 304	1 157

Statistik avseende antalet registrerade lagvalsbeslut är hämtat från rapport 10490 i Försäkringskassans statistikportal.

Som framgår nedan är det något färre antal unika individer som har fått ett intyg än antal beslut med behörighetsstat Sverige under samma period. Det beror på att en person kan ha fått fler intyg samma år.

Antal unika personer med behörighetsstat Sverige				
	2019.01-2019.12	2020.01-2020.12	2021.01-2021.12	2021.03-2022.02

²⁷ De Wispelaere, Frederic m.fl. (2021): *Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2020*. Europeiska kommissionen.

Arbete i flera länder	8 108	6 857	4 869	4 898
Utsändning EU-lagstiftning	3 695	1 895	1 354	1 366
Andra grunder EU-lagstiftning	1 394	1 143	1 273	1 140

Statistik avseende antalet registrerade lagvalsbeslut för unika individer är hämtat från rapport 10490 i Försäkringskassans statistikportal.

Utsändning till Sverige och arbete i två eller fler länder när annat medlemsland är behörig stat

Försäkringskassan för statistik över inkommande information om utsändning via ESSSI. Men i dagsläget förmedlar vissa medlemsländer fortsatt information om utsändning via kopia på intyg A1. Det innebär att vi i dagsläget inte har komplett egen statistik över utsända personer till Sverige. För att svara på frågan om utsändningar till Sverige kan vi istället använda EU-kommissionens årliga statistikrapport. Vi har även gjort vissa uppskattningar om antal inkommande intyg A1 som visar på ungefär hur många beslut om tillämplig lagstiftning som inkommer utöver de som kommer in elektroniskt via EESSI.

Under år 2021 mottog Försäkringskassan 42 744 stycken SED A009 *elektroniskt meddelande om utsändning* från andra EU-, EES-länder och Schweiz. Dessutom tillkommer som framgår längre ner i detta avsnitt ett större antal inkommande fysiska intyg A1 där vi inte har statistik över hur stor andel som avser utsändning.

En bra källa för antal utsändningar till Sverige är istället EU-kommissionens årliga rapport över utfärdade intyg A1. År 2020 har andra medlemsländer rapporterat att de har utfärdat 61 452 intyg A1 på grund av utsändning till Sverige. Motsvarande siffror för år 2019 resp. 2018 är 85 450 respektive 53 849 intyg.²⁸

Antalet inkommande SED A003 *elektroniskt meddelande om fastställande av tillämplig lagstiftning* som utfärdas vid arbete i två eller flera länder uppgick under år 2021 till 102 234 stycken. I en liten del, uppskattningsvis en procent, av dessa ärenden har det andra landet bedömt att svensk lagstiftning ska gälla. Antalet inkommande SED A010 *elektroniskt meddelande om tillämplig lagstiftning* uppgick under samma period till 1 761 stycken.

Dessutom tillkommer intyg A1 som inkommit till Försäkringskassan i pappersformat via den fysiska posten från andra EU-, EES-länder och Schweiz. Som framgår av kapitel 2 aviseras Försäkringskassan om att A1-intyg utfärdas genom en kopia på intyget i de fall något av de inblandade länderna inte är anslutna till EESSI. För år 2021 uppskattas antalet inkommande intyg A1 till 76 500 stycken. Försäkringskassan har inte några uppgifter om hur stor del av dessa inkommande intyg A1 som avser utsändningar, arbete i fler länder eller som har utfärdats på andra lagvalsgrunder.

Antal inkommande SED till Försäkringskassan			
	2020.01-2020.12	2021.01-2021.12	2021.03-2022.02
SED A003	29 620	102 234	118 831
SED A009	18 879	42 744	47 714
SED A010	1 652	1 761	2 247

²⁸ De Wispelaere, Frederic m.fl. (2021): *Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2020*. Europeiska kommissionen, tabell 7, s. 31.

Statistik avseende antalet inkommande SED har hämtats från Verksamhetsstatistik 2020, Verksamhetsstatistik 2021 och Verksamhetsstatistik 2022.

Antal intyg A1 som inkommit till Försäkringskassan via fysisk post				
	2019.01-2019.12	2020.01-2020.12	2021.01-2021.12	2021.03-2022.02
Intyg A1	151 000	104 000	76 500	62 050

Uppgift om antalet inkommande intyg A1 baseras på uppskattningar av antalet intyg som förvaras i Försäkringskassans arkiv i Visby.

Handläggningstider

Under år 2021 var den genomsnittliga handläggningstiden för ett lagvalsärende med klassificeringen *utsändning EU-lagstiftning* 65,0 dagar. År 2021 var motsvarande handläggningstid för ärenden med klassificeringen *arbete i flera länder* 69,3 dagar. Definitionen av handläggningstid är i detta fall antalet dagar från att ett ärende startas upp i Försäkringskassans ärendehanteringssystem tills dess att ärendet avslutas.

Genomsnittlig handläggningstid i dagar				
	2019.01-2019.12	2020.01-2020.12	2021.01-2021.12	2021.03-2022.02
Arbete i flera länder	123,2	64,9	69,3	75,5
Utsändning EU-lagstiftning	102,7	65,0	65,0	69,4

Statistiken avseende handläggningstider baseras på data som har inhämtats från rapport 10643 i Försäkringskassans statistikportal.

Kontrollera inkommande intyg A1 och motsvarande elektronisk information

Som framkommer av kapitel 2 går Försäkringskassan dagligen igenom inkommande SED och fysiska intyg A1. I de fall kontrollen föranleder att vi startar ett ärende gäller samma handläggningstider som beskrivs ovan.

4. Informationsutbyte om intyg A1 med andra myndigheter och arbetslöshetskassorna i Sverige

Försäkringskassan har inom ramen för regeringsuppdraget samrått med Skatteverket, Pensionsmyndigheten, Sveriges a-kassor, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) samt även Arbetsmiljöverket gällande deras behov av information om intyg A1. I det här kapitlet tar vi upp resultatet från de dialogerna och möjlig framtida utveckling.

Vi konstaterar sammanfattningsvis att Skatteverket, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna har behov av information om intyg A1 i olika utsträckning i sin handläggning. Även Arbetsmiljöverket har uttryckt att de i framtiden *skulle kunna* ha behov av intyg A1 i och med att de utvecklar sin kontroll över om utstationeringar till Sverige uppfyller gällande regelverk.

Vidare har Försäkringskassan och Skatteverket inlett ett samarbete så att Skatteverket kan överlämna information om intyg A1 till Försäkringskassan i de fall man misstänker att intyget är utfärdat på felaktiga grunder.

Försäkringskassan har som ambition att i framtiden utveckla en digital fråga-svarstjänst som möjliggör för andra myndigheter att inhämta uppgifter om intyg A1. Det förutsätter dock ytterligare rättsliga överväganden och troligtvis regelförändringar. Skatteverket bedömer också att det på sikt krävs en regelförändring som ger stöd för att Skatteverket överlämnar sekretesskyddad information till Försäkringskassan i fråga om misstänkt felaktiga intyg A1.

Skatteverket

Skatteverket berörs av bestämmelserna i förordning 883/2004 genom sitt ansvar för att påföra socialavgifter och att fastställa pensionsgrundande inkomst. Med socialavgifter avses arbetsgivaravgifter som betalas av arbetsgivare och egenavgifter som betalas av dem som bedriver näringsverksamhet. Socialavgifterna finansierar delar av socialförsäkringen, främst de arbetsbaserade förmånerna.

Om svensk lagstiftning gäller och personen har ett intyg A1 utfärdat av Försäkringskassan ska socialavgifter betalas i Sverige och pensionsgrundande inkomst ska fastställas utifrån allt utfört arbete, även arbete för arbetsgivare i annat medlemsland.

Om ett annat medlemslands lagstiftning gäller och personen har ett intyg A1 utfärdat av en institution i ett annat medlemsland ska socialavgifter *inte* betalas i Sverige. Det finns då inte heller någon rätt att få pensionsgrundande inkomst för arbetet även om det utförs i Sverige för en svensk arbetsgivare.

Intyg A1 är som nämns i kapitel 2 bindande för Skatteverket. Den enda gång Skatteverket kan bortse från intyget är om det är uppenbarligen förfalskat.²⁹

Skatteverket har tidigare fått kopior på intyg A1 från Försäkringskassan. Numera har Skatteverket frånsagt sig den informationen på grund av att det inneburit för mycket information. Istället tar man vid behov kontakt med Försäkringskassan vid frågor om enskilda individer.

²⁹ Skatteverkets hantering av intyg om tillämplig lagstiftning för socialförsäkring (A1-intyg), 2021-04-16, dnr 8-896159.

Skatteverket välkomnar däremot en lösning att få digital tillgång till information intyg A1 från Försäkringskassan i en fråga-svarstjänst eller liknande eftersom det skulle möjliggöra informationsöverföring enbart vid de tillfällen informationen behövs.

För Skatteverkets del kan sådan information användas exempelvis för att:

- Lättare upptäcka falska intyg A1. Saknas uppgifter om att intyg A1 utfärdats borde det vara en indikation på att intyget är falskt (förutsatt att alla länder faktiskt aviserar till Försäkringskassan när de har utfärdat intyg A1).
- Möjliggöra urval vad gäller arbetsgivare som redovisar ej avgiftspliktig (men skattepliktig) ersättning där uppgifter om utfärdade intyg A1 saknas.
- Lättare upptäcka intyg A1 som utfärdats på felaktiga grunder.
- Urval som träffar situationer där intyg A1 har utfärdats för utländska arbetsgivare som är helt oregistrerade i Sverige eller saknar arbetsgivarregistrering. Eller registrerade arbetsgivare som inte redovisar avgifter/skatt för personer med A1-intyg. I dagsläget fångas detta delvis upp i arbetsgivaravgiftsutredningar, men det bygger på att den anställde tar upp inkomsten i deklarationen, och utredningarna påbörjas ofta förhållandevis sent efter att avgiftsskyldighet eventuellt har uppstått.

Skatteverket menar att det är viktigt att det finns tydliga regler kring hur uppgifterna får användas hos respektive myndighet.

Vidare har Försäkringskassan och Skatteverket fört dialog under en längre period om att skapa möjlighet för Skatteverket att överlämna information om intyg A1 till Försäkringskassan i de fall man misstänker att intyget är utfärdat på felaktiga grunder. Eftersom Försäkringskassan är behörig institution vid fastställande av tillämplig lagstiftning enligt 883/2004 är det bara vi som kan ta kontakt med institutionen i landet som utfärdat intyg A1 och ifrågasätta intyget.

Skatteverket ansåg sig länge förhindrat att lämna över uppgifter till Försäkringskassan om misstänkt felaktiga intyg A1 på grund av sekretess. Numera har man kommit fram till att det är möjligt att lämna över uppgifterna med stöd av 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i de fall som Skatteverket anser att A1-intyget är utfärdat under falska förespeglingar eller åberopas i en situation som inte motsvarar det förhållande som redovisas i intyget.³⁰ Men som framgår längre ner i detta kapitel under rubriken *Uppgiftslämnande från Skatteverket till Försäkringskassan* anser Skatteverket att det på sikt krävs en författningsändring för mer regelmässigt utlämnande.

Försäkringskassan har under våren 2022 fått de första ärendena överlämnade för hantering. Vi har inlett kontakt med institutionerna i de aktuella medlemsländerna och har parallellt inlett arbetet med att skapa en rutin hos Försäkringskassan för hantering av liknande ärenden framöver.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten administrerar den allmänna pensionen som omfattas av bestämmelserna i förordning 883/2004.

Pensionsmyndigheten har främst behov av information om intyg A1 vid fastställandet av försäkringsperioder som ligger till grund för beräkning av pension. Utredningarna av

³⁰ Skatteverkets hantering av intyg om tillämplig lagstiftning för socialförsäkring (A1-intyg), 2021-04-16, dnr 8-896159.

försäkringsperioder sträcker sig normalt långt tillbaka i tiden. Särskilt betydelsefullt med intyg A1 kan det vara i ärenden när personen tillhört ett annat lands lagstiftning men kanske varit folkbokförd i Sverige och haft rätt till pensionsgrundande inkomst delar av året. Då kan det vara svårt att få impuls om att personen inte ska tillhöra svensk lagstiftning en viss period på annat sätt än via uppgift om intyg A1.

Idag har Pensionsmyndigheten tillgång till att läsa i det register Försäkringskassan lagrar bedömningar av försäkring och tillämplig lagstiftning. Därmed har Pensionsmyndigheten redan tillgång till uppgifter om alla intyg A1 som utfärdas av Försäkringskassan. I och med att den utveckling som beskrivs i kapitel 2 under rubriken *Kommande utveckling* genomförs, kommer Pensionsmyndigheten även få digital tillgång till intyg A1 från andra medlemsländer på samma sätt som Försäkringskassan kommer att ha.

Ur Pensionsmyndighetens perspektiv är det viktigt att ha fortsatt tillgång till de uppgifter om försäkring och tillämplig lagstiftning som finns i Försäkringskassans register även i framtiden.

Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna betalar ut ersättning till helt eller delvis arbetslösa personer. Arbetslöshetsersättning omfattas av förordning 883/2004 och arbetslöshetskassorna har behov av tillgång till uppgift om intyg A1 vid olika tillfällen i processen när de ska fastställa rätt till ersättning.

För det första kan arbetslöshetskassorna ofta behöva utreda frågan om tillämplig lagstiftning i samband med fastställande av kvalifikationstiden för arbetslöshetsersättning och kan då behöva information om intyg A1.

Uppgift om intyg A1 från ett annat medlemsland är också en viktig impuls om att rätt till arbetslöshetsersättning saknas i Sverige och att personen kanske inte alls borde ha blivit medlem i en svensk arbetslöshetskassa.

Ytterligare en situation när uppgift om intyg A1 är helt avgörande för rätt till utbetalning av arbetslöshetsersättning är när en arbetslös person med svensk arbetslöshetsersättning får ett deltidsjobb i ett annat medlemsland. Det kan till exempel vara en gränsarbetare bosatt i Sverige som får jobb i ett annat nordiskt land eller en person som är ute på en "söka-jobb-resa" med intyg U2 (ett intyg som visar att man har rätt behålla sin svenska arbetslöshetsersättning när man reser till ett annat medlemsland för att söka jobb). När aktuell arbetslöshetskassa får impuls om arbete i det andra landet betalas inte någon arbetslöshetsersättning ut förrän Försäkringskassan har utfärdat intyg A1 och den enskilde inkommit med intyget till arbetslöshetskassan.

Sveriges a-kassor beskriver att de upplever att det ofta kan vara svårt att komma fram till rätt person som kan hjälpa till med uppgift om intyg A1 när de använder Försäkringskassans telefoningång för partners.

IAF

Försäkringskassan har ställt frågan till IAF om deras behov av tillgång till uppgifter om intyg A1 utifrån deras roll som förbindelseorgan i Sverige för arbetslöshetsförmåner enligt förordning 883/2004 och deras förvaltningsuppgift att utfärda intyg U2 som ger arbetslösa möjlighet att söka arbete i ett annat medlemsland med arbetslöshetsersättning från Sverige. Utifrån sitt nuvarande uppdrag ser IAF inte något behov av att ta del av information om beslut om intyg A1.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har ingen roll i tillämpningen av förordning 883/2004 men har fört dialog med Försäkringskassan gällande eventuell möjlighet att få ta del av uppgift om intyg A1 i framtiden. Detta med anledning av att Arbetsmiljöverket ibland, vid sin tillsyn av *utstationerande arbetsgivare*, behöver utreda om det är en korrekt utstationering.

Begreppet utstationerad syftar på personer som är utstationerade till Sverige för att utföra en tjänst i Sverige under en begränsad tid i enlighet med det regelverket om utstationering, som utgår från den fria rörligheten av *tjänster*.³¹ Det är ett annat regelverk än det som styr samordning av social trygghet som utgår från den fria rörligheten av *personer*.

Arbetsmiljöverket har inte utrett utstationeringarnas rättsliga grund i någon större omfattning ännu, utan deras tillsyn har mest varit fokuserad på oanmällda utstationeringar. Men de senaste åren har de blivit allt mer varse om att det också är vanligt att anmäla utstationeringar till Arbetsmiljöverket som egentligen inte uppfyller kriterierna, för att på så sätt kringgå annan lagstiftning, till exempel krav på arbetstillstånd. Därför kommer Arbetsmiljöverket sannolikt framöver att behöva börja titta mer även på korrektheten i sådana utstationeringar som faktiskt är anmällda men som kanske inte borde vara det.

I en sådan utredning skulle enligt Arbetsmiljöverket ett intyg A1 (eller avsaknaden av sådant) kunna ha visst bevisvärde i deras bedömningar även om regelverken inte är exakt likadana.

Ytterligare en situation då Arbetsmiljöverket lyft att de kan ha behov av intyg A1 är i sin roll som kontaktpunkt för utstationering inom ramen för det EU-gemensamma samarbetet om utstationeringar, bland annat genom Internal Market Information System (IMI). Det kan förekomma att Arbetsmiljöverket behöver svara på frågor om utstationerade personer är omfattade av svensk lagstiftning enligt förordning 883/2004, exempelvis på grund av utsändning från Sverige.

Kommande utveckling

I arbetet med framtagandet av behovsbeskrivning för den utveckling som beskrivs i kapitel 2 under rubriken *Kommande utveckling* har Försäkringskassan tagit fram en vision om att i ett sista steg digitalt kunna dela den information om utländska intyg A1 som kommer finnas registrerade i Försäkringskassans system med Skatteverket. Dialogen som skett inom ramen för det här regeringsuppdraget har stärkt vår uppfattning om att det är en utveckling vi i framtiden önskar göra och att även arbetslöshetskassorna i Sverige ska kunna få ta del av informationen. Vi bedömer att det finns behov av att tillgängliggöra information om både svenska och utländska intyg A1.

Även Arbetsmiljöverket har som framgår av tidigare i detta kapitel också ett potentiellt intresse av att kunna ta del av uppgift om intyg A1.

En möjlig tjänst för överföring är tjänsten LEFI-online som redan används av arbetslöshetskassorna och Skatteverket i andra sammanhang. En stor utmaning är dock att LEFI-online i likhet med många fråga-svarstjänster idag inte stödjer frågor för personer som saknar personnummer eller samordningsnummer. De flesta utländska intyg A1 gäller just personer som saknar svenskt personnummer och samordningsnummer.

³¹ Lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare, förordning (2017:319) om utstationering av arbetstagare.

Det finns därför behov av att kunna använda någon annan sökparameter. Samtidigt är det av stor vikt att använda någon form av entydig identifiering för att säkerställa att Försäkringskassan inte lämnar ut information om fel person. Frågan är komplex och något vi kommer att få arbeta vidare med tillsammans med berörda myndigheter och arbetslöshetskassorna när väl planering för utveckling kan påbörjas. Berörda myndigheter och Sveriges a-kassor bör då tillsammans med Försäkringskassan göra en detaljerad analys av processerna i de mer komplicerade situationerna.

Behov av regeländringar

Uppgiftslämnande från Skatteverket till Försäkringskassan

För att kunna fortsätta med att utveckla samarbetet mellan Försäkringskassan och Skatteverket gällande överlämnande av misstänkt felaktiga intyg A1 bedömer Skatteverket att det behövs en författningsändring som möjliggör för Skatteverket att lämna sekretesskyddade uppgifter till Försäkringskassan.

På sikt behöver det därför införas en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet kopplat till intyg A1 som misstänks vara baserade på felaktiga uppgifter.

Uppgiftslämnande från Försäkringskassan till andra myndigheter och arbetslöshetskassorna

För att Försäkringskassan ska kunna tillgängliggöra uppgifter om svenska och utländska intyg A1 för andra myndigheter och arbetslöshetskassorna i en digital fråga-svarstjänst krävs stöd för att bryta sekretessen och för att överföra personuppgifter på medium för automatiserad behandling. Försäkringskassan har inte haft möjlighet att inom ramen för detta svar göra en fullständig inventering av det rättsliga läget, men bedömer att en sådan fråga-svarstjänst inte har stöd i befintligt regelverk. För att det ska kunna skapas en fråga-svarstjänst avseende utlämnande av uppgifter om intyg A1 krävs alltså ytterligare rättsliga överväganden och troligtvis regeländringar.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har gjort en hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration³² som skulle ge utökade möjligheter till utlämnande på medium för automatiserad behandling, om den genomförs. Det pågår också annat lagstiftningsarbete som kan innebära utökande möjligheter till utlämnande på medium för automatiserad behandling. Därutöver skulle det troligtvis behövas en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör ett regelmässigt utlämnande mellan myndigheterna (och arbetslöshetskassorna) i en fråga-svarstjänst. Vidare anser Skatteverket att det finns behov av att det finns tydliga regler kring hur uppgifterna får användas hos respektive myndighet. Sveriges a-kassor anger att de anser att det bör vara möjligt att införa en bestämmelse om uppgiftsskyldighet gällande tillämplig lagstiftning.

³² Försäkringskassans dnr FK 2020/001747 Pensionsmyndighetens dnr VER 2020-180.

5. Socialförsäkringsinspektioner i Sverige?

I det här kapitlet tar vi upp frågan om det finns behov av särskilda socialförsäkringsinspektioner i Sverige. Vi tar upp existerande och möjliga samarbetsformer för att upptäcka felaktiga intyg A1.

Vi har enligt uppdragsbeskrivningen gjort bedömningen om socialförsäkringsinspektioner i samråd med Skatteverket och har även diskuterat frågan med Arbetsmiljöverket.

Sammanfattningsvis är Försäkringskassans och Skatteverkets bedömning att det idag inte finns tillräckligt med underlag för att förorda någon ny form av socialförsäkringsinspektioner i Sverige. Försäkringskassan bedömer fortsatt att Skatteverket är den myndighet som utifrån sitt uppdrag och erfarenhet är mest lämpad att upptäcka indikationer på felaktiga intyg A1 genom exempelvis revisioner och att Försäkringskassan fortsatt bör vara mottagare av impulser om intyg A1 som misstänks utfärdade på falska grunder för fortsatt dialog med behörig institution i annat medlemsland.

Den myndighetsgemensamma samverkan mot arbetslivskriminalitet skulle enligt Försäkringskassans uppfattning kunna vara ett möjligt forum för fördjupad samverkan kring intyg A1 och även fungera som utgångspunkt vid ett eventuellt framtida initiativ om arbetsplatsinspektioner tillsammans med bistånd av Europeiska arbetsmyndigheten.

Skatteverkets möjlighet att upptäcka felaktiga intyg A1

I Sverige är det idag främst Skatteverket som kan upptäcka omständigheter som tyder på att uppgifter som ligger till grund för ett intyg A1 från ett annat medlemsland inte stämmer. Sådana uppgifter kan framkomma vid en så kallad revision, en särskilt reglerad kontrollform som ger Skatteverket en möjlighet till djupare utredning.³³

Skatteverket kan inom ramen för en revision exempelvis få fram uppgifter om att en person som institutionen i det andra medlemslandet bedömt bedriva verksamhet som egenföretagare i flera medlemsländer i själva verket tycks arbeta i Sverige som anställd, vilket påverkar bedömning av tillämplig lagstiftning och därmed beslut om intyg A1 samt socialavgifter. Eftersom Skatteverket ofta har ett "branschperspektiv" finns också förutsättningar för att upptäcka systematiska överträdelser på arbetsgivarnivå, till exempel om en arbetsgivare skulle låta bemanna hela verksamheten med utsända arbetstagare vilket inte är tillåtet enligt EU-rätten.

Som framkommer av kapitel 4 har Skatteverket och Försäkringskassan nyligen inlett ett samarbete där Skatteverket överlämnar ärenden till Försäkringskassan vid misstanke om att uppgifterna som ligger till grund för intygen är felaktiga.

Inspektioner inom ramen för myndighetsgemensam samverkan mot arbetslivskriminalitet

I Sverige genomförs idag myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektioner hos arbetsgivare med personal som arbetar tillfälligt i Sverige. Det rör sig då om så kallade utstationerade arbetstagare. Begreppet utstationerad syftar på personer som är

³³ Skatteverket (2022). *Rättslig vägledning, Revision*.

<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2022.4/327525.html>

utstationerade till Sverige för att utföra en tjänst i Sverige under en begränsad tid i enlighet med det regelverket om utstationering, som utgår från den fria rörligheten av *tjänster*.³⁴ Det är ett annat regelverk än det som styr samordning av social trygghet som utgår från den fria rörligheten av *personer*. Men ofta kan en person som är utstationerad till Sverige även vara utsänd hit enligt reglerna i förordning 883/2004 eller anses arbeta i två eller flera länder och ha ett intyg A1 från ett annat medlemsland. Se även under rubriken *Arbetsmiljöverket* i kapitel 4. Arbetsmiljöverket är kontaktmyndighet för utstationeringar i Sverige och ansvarar för ett register där arbetsgivare måste anmäla utstationerade arbetstagare.

Enligt Arbetsmiljöverket sker inspektionerna hos företag med utstationerade arbetstagare ofta inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet som samordnas av Arbetsmiljöverket.³⁵ Inspektionerna kan bland annat leda till att Arbetsmiljöverket upptäcker att företaget har utstationerade arbetstagare som inte har registrerats hos Arbetsmiljöverket, vilket leder till sanktionsavgift för arbetsgivaren.

Det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet initierades 2018 och sker i samverkan av åtta myndigheter på uppdrag av regeringen. Myndigheterna som samverkar är: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Det är Arbetsmiljöverket som samordnar uppdraget. Syftet är att stoppa fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

I uppdraget ligger bland annat att Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket under 2022 ska påbörja inrättandet av regionala center mot arbetslivskriminalitet till vilka övriga samverkande myndigheter ska ansluta sig successivt, dock senast i slutet av 2023.³⁶

Även om Försäkringskassan deltar i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet har vi aldrig deltagit vid några myndighetsgemensamma inspektioner. Det beror bland annat på att vi har mycket begränsade rättsliga förutsättningar för att delta. För att kunna medverka i en inspektion krävs att Försäkringskassan innan känner till och misstänker att det kan finnas enskilda på arbetsplatsen där vi behöver utreda rätten till ersättning.³⁷

Myndighetsgemensamma inspektioner via Europeiska arbetsmyndigheten (ELA)

EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA-förordningen) antogs den 20 juni 2019 och trädde i kraft den 31 juli samma år. Myndighetens verksamhet startades upp i oktober 2019 och förväntas nå full kapacitet under 2024.³⁸

³⁴ Lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare, förordning (2017:319) om utstationering av arbetstagare.

³⁵ Arbetsmiljöverket (2022). *Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet*.

<https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/inspektioner-utredningar-och-kontroller/myndighetssamverkan-mot-arbetslivskriminalitet/> [2022-04-20].

³⁶ Regeringen (2022). *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan*. [Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/02/24-uppdrag-att-inratta-regionala-center-mot-arbetslivskriminalitet-och-om-varaktig-myndighetssamverkan) [2022-02-24].

³⁷ 110 kap. 14 § 2 punkten socialförsäkringsbalken.

³⁸ European Labour Authority (u.å.). *ELA's mission*. [ELA's mission | European Labour Authority \(europa.eu\)](https://europeanlabourauthority.europa.eu/).

Myndighetens syfte är att bistå medlemsländerna och EU-kommissionen i att effektivt tillämpa och säkerställa efterlevnad av unionsrätten i fråga om arbetskraftens rörlighet i hela unionen och samordning av de sociala trygghetssystemen.³⁹

Ett av ELA:s uppdrag är att bistå vid gemensamma eller samordnade inspektioner. Inspektioner med stöd av ELA kan enligt artikel 8 i ELA-förordningen initieras antingen på begäran av ett medlemsland eller efter förslag från ELA. Inspektionerna kan genomföras samordnat så att två eller flera inspektioner utförs samtidigt i flera medlemsländer eller gemensamt så att flera länders myndigheter deltar vid samma inspektion i ett land. Inspektionen får bara gälla de områden ELA är behörig för.

I Sverige är det Arbetsmiljöverket och Transportstyrelsen som kan ingå inspektionsöverenskommelser med ELA⁴⁰ men de myndigheterna kan behöva söka stöd och information från andra myndigheter såsom Skatteverket eller Försäkringskassan.⁴¹

Transportstyrelsen har fått en förfrågan av ELA om att delta vid samordnade och/eller gemensamma kontroller av vägtransporter, vilket man har ställt sig positiv till. Men planering för genomförande har ännu inte kunnat påbörjas, bland annat på grund av vissa oklarheter kring hur det praktiskt ska fungera samt omvärldsläget med pandemin. Transportstyrelsen är ansvarig för tillsyn av att regelverket om kör- och vilotider samt färdskrivare efterlevs och har redan nu erfarenhet av kontroller i samarbete med andra länder, främst inom Norden.

Arbetsmiljöverket har ännu inte medverkat vid någon inspektion via ELA.

Bedömning av om Sverige bör inrätta socialförsäkringsinspektioner

Försäkringskassan anser att det idag inte finns tillräckligt med underlag för att förorda någon ny form av arbetsplatsinspektioner i Sverige med särskild inriktning på socialförsäkring. Skatteverket anser inte heller att det finns underlag för att ta ställning till på vilket sätt sådana inspektioner skulle kunna genomföras och vad Skatteverket skulle kunna bidra med utöver att lämna ut de uppgifter som arbetsgivaren lämnat i arbetsgivardeklarationen. Skatteverket har inte heller tagit ställning till de förslag som följer nedan.

Försäkringskassan bedömer fortsatt att Skatteverket är den myndighet som utifrån sitt uppdrag och erfarenhet är mest lämpad att upptäcka indikationer på felaktiga intyg A1 genom exempelvis revisioner.

Men enligt Försäkringskassans uppfattning skulle den myndighetsgemensamma samverkan mot arbetslivskriminalitet kunna vara ett möjligt forum för fördjupad samverkan för att upptäcka indikationer om felaktiga intyg A1 eller avsaknad av intyg A1. Här finns redan relevanta myndigheter såsom Skatteverket, Arbetsmiljöverket och Försäkringskassan representerade och center för samverkan byggs för närvarande upp runtomkring i landet. Det skulle enligt Försäkringskassans bedömning i så fall vara lämpligt om Skatteverket i första hand skulle vara mottagare av uppgifter om avsaknad av intyg A1 eller felaktiga intyg A1 och uppgifterna skulle vid behov kunna överföras till Försäkringskassan inom ramen för vårt samarbete som nämns i kapitel 4.

Försäkringskassan har utifrån vårt uppdrag att administrera socialförsäkringen begränsade rättsliga möjligheter och liten erfarenhet av att delta på arbetsplatsinspektioner. Vi bedömer det därför mest lämpligt att Försäkringskassan

³⁹ Artikel 1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1149 av den 20 juni 2019.

⁴⁰ 4 § förordning (2021:565) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten.

⁴¹ Kompletterande åtgärder till EU:s förordning om inrättandet av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA), DS 2021:4, s. 88.

istället för att delta på inspektionerna fungerar som mottagare av eventuella uppgifter som indikerar att intyg A1 inte är korrekta för fortsatt kontakt med behöriga institutioner i andra medlemsländer.

Eftersom Sverige ännu saknar erfarenhet av att delta i inspektioner inom ramen för ELA:s verksamhet och myndigheten fortfarande är under uppbyggnad är det svårt att i nuläget uttala sig om vilka värden sådana inspektioner kan skapa. Men även i detta sammanhang kan man tänka sig det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet som en utgångspunkt för eventuella framtida initiativ om inspektioner tillsammans med andra medlemsländer med bistånd av ELA.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Sandra Petersson och verksamhetsutvecklare Elisabeth Rydberg, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Elisabeth Rydberg